8
Omgevingswet

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (33962).**

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan mevrouw Stienen.

De beraadslaging wordt hervat.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Voorzitter. Zoals eerdere sprekers al memoreerden, spreken we vandaag over een van de grootste wetgevingsoperaties in de moderne Nederlandse geschiedenis, die het omgevingsrecht integraal beoogt te herzien. De totstandkoming van dit wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis. Ook na deze behandeling is het proces nog niet ten einde. De komende jaren komen er immers nog aanvullings- en invoeringswetten naar ons toe. Ook moet nog een behoorlijk aantal Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen worden opgesteld. De D66-fractie ziet dat de regering hiermee de urgentie van harmonisering van versnipperde wetgeving onderkent. Deze urgentie mag echter niet leiden tot het buitenspel zetten van de Tweede en Eerste Kamer bij het opstellen van de AMvB's, zeker niet nu deze zo cruciaal zijn voor de verdere invulling van de Omgevingswet.

De manier waarop de minister en haar ambtenaren de communicatie over deze wetswijziging en -bundeling naar de samenleving hebben aangepakt verdient onze complimenten, maar communicatie is natuurlijk niet alles. Het einde van de rit is namelijk nog lang niet in zicht voor deze wetgevingsoperatie. Zoals de Britten zo mooi zeggen: the proof of the pudding is in the eating. En inderdaad, de praktijk zal leren of de minister net zo open blijft communiceren als er kritiek en verbeterpunten uit het veld komen op het uitvoerings- en implementatietraject bij deze Omgevingswet. Hierbij hoopt mijn fractie dat deze uitvoeringsregels niet opnieuw een woud van regels gaan opleveren waarin alleen gespecialiseerde omgevingsrechtjuristen nog door de bomen het bos zien. Op dat punt willen we even wat geruststelling van de minister.

"Regels over het beschermen én benutten van de fysieke leefomgeving" en "eenvoudig beter": dat klinkt zo simpel. Dat is het vanzelfsprekend niet. We zijn tenslotte een dichtbevolkt land met een kleine oppervlakte en grote ambities. Burgers, bedrijven en bestuurders hebben lang niet altijd dezelfde belangen. Er zal altijd spanning bestaan tussen het beschermen van de leefomgeving zodat we kunnen genieten van bijvoorbeeld schone lucht, schoon water en een prachtig landschap enerzijds, en het benutten van diezelfde omgeving voor economische groei anderzijds. Ook willen we allemaal dat we de leefomgeving in ons land voor de toekomstige generaties zo inrichten dat ook zij in een gezond en welvarend land kunnen wonen.

Hoe beoordeel je nu deze omvangrijke wetsherziening? De D66-fractie onderschrijft de kerngedachte van het wetsvoorstel om te komen van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Wij zien dat dit voorstel veel kansen biedt: kansen voor burgers om meer invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving, kansen voor lokale overheden om regie te voeren op de inrichting van de ruimte, en om de gezondheid en veiligheid van hun inwoners te beschermen. Ook biedt het kansen voor duurzame bedrijvigheid bij bijvoorbeeld het midden- en kleinbedrijf en bij grote, complexe organisaties in de haven van Rotterdam of het Chemelot-terrein in Zuid-Limburg. Jullie begrijpen dat ik Rotterdam natuurlijk wel even moest noemen.

Eveneens heeft mijn fractie geconstateerd dat de parlementaire behandeling aan de overkant ertoe heeft geleid dat een aantal belangrijke thema's scherper is neergezet en ingekaderd. Ik denk dan aan het onderwerp gezondheid, dat een meer centrale plaats in de wet heeft gekregen. Daarbij wordt het mogelijk voor lokale overheden om een vergunning te weigeren of te wijzigen als sprake is van mogelijk ernstige schadelijke gevolgen voor de gezondheid. Dat is een goede zaak. Leefbaarheid en gezondheid ziet mijn fractie als onlosmakelijk met elkaar verbonden. De vraag blijft wel bij wie de bewijslast ligt als er mogelijk schadelijke gevolgen voor de gezondheid dreigen bij bijvoorbeeld bouw of uitbreiding van bedrijven. Bij de overheid, de aanvrager of de burger? Graag een reactie van de minister.

De D66-fractie is tevreden dat is geregeld dat participatie expliciet wordt meegenomen in de evaluatietrajecten van de Omgevingswet. Mijn fractie juicht het toe dat de minister bij de evaluatie gaat kijken naar de uitwerking van de wet op de rechtszekerheid van burgers en naar de vraag of de inzet van de flexibiliteitsbepalingen tot meer of juist minder procedures bij de rechter leidt. Een belangrijke vraag in onze schriftelijke inbreng was immers waar de burger staat in het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid.

Uiteraard hebben we nog steeds een behoorlijk aantal vragen. Dat is niet vreemd bij een wet die wel kaders geeft maar nog nadere invulling op zo veel terreinen behoeft. De kernvraag is of dit wetsvoorstel het voor de drie groepen — burgers, bedrijven en bestuurders — inderdaad eenvoudiger en beter maakt als het gaat om het beschermen en benutten van onze leefomgeving. Een belangrijke vraag bij de beoordeling daarvan is of de aannames die aan deze grootscheepse stelselherziening ten grondslag liggen wel altijd kloppen. Wat het ingewikkeld maakt, is dat uiteraard nog niemand kan voorspellen hoe deze kaderwet in de praktijk zal werken. Daarbij komt dat er bij inwerkingtreding van voorliggend voorstel nog een groot uitvoeringstraject zal volgen. Dat betekent dat een behoorlijk aantal inhoudelijke normen nog niet is vastgesteld en nu dus ook nog niet beoordeeld kan worden. Waarom heeft de minister er eigenlijk voor gekozen om zo veel normen in te vullen door lagere regelgeving?

Mijn fractie heeft tijdens de schriftelijke rondes een groot aantal vragen gesteld. De minister heeft een aanzienlijk deel uitgebreid en helder beantwoord, waarvoor dank. Bij een aantal gestelde vragen hebben de antwoorden nog niet al onze zorgen geheel kunnen wegnemen. Daarbij ontvangt mijn fractie uit het land verontrustende berichten van gemeenten die nog niet klaar zijn om met de wet te gaan werken. We lezen de eindevaluatie pilots omgevingsvisie,

de voortgangsrapportage van de Crisis- en herstelwet, adviezen van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en het al eerder genoemde recente rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau over betrokkenheid van burgers bij de Omgevingswet. Deze rapporten, samen met verschillende gesprekken met experts, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en bestuurders geven aanleiding tot een aantal vragen aan de minister waar we graag nadere uitleg over krijgen. Overigens deelt mijn fractie ook zorgen die eerder zijn geuit door vorige sprekers over de rol van de ICT, doorzettingsmacht van verschillende bestuurslagen en de zorgen rondom termijnen in verband met rechtszekerheid. De D66-fractie zal zich in dit plenaire debat op een drietal thema's concentreren: participatie, duurzaamheid en grensoverschrijdende effecten.

Eerst ga ik in op participatie. De Omgevingswet gaat iedereen in Nederland aan. Of het nu gaat om het hek van de buurman, een snelweg, een industrieterrein, megastallen of windparken: elke burger, bestuurder en eigenaar van een bedrijf krijgt te maken met de inrichting van de leefomgeving. Daarom hecht mijn fractie veel waarde aan de betrokkenheid van burgers bij de inrichting van hun fysieke leefomgeving en ruime mogelijkheden voor inspraak en participatie in de keuzes rondom de inrichting van hun leefomgeving. In de visie van mijn fractie is het dan ook van belang dat lokale overheden voldoende tijd nemen voor zorgvuldige participatie aan het begin van het traject van de verkenningsfase en projectbesluiten. Dit is cruciaal voor het bereiken van duurzame winst aan de achterkant van het proces.

Daarbij komt dat met dit wetsvoorstel de rol van de burger nog belangrijker wordt. Het is mooi dat bij amendement nu wettelijk is geregeld dat een initiatiefnemer bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning gegevens moet overleggen over participatie en overleg met belanghebbenden, maar wat betekent dit in praktijk? Wat wordt er dan getoetst? Het feit dát er is geparticipeerd? Of in welke mate er tegemoet is gekomen aan de wensen en bezwaren? Ik hoor graag hoe de minister dit ziet.

Participatie is maatwerk. Dat is de D66-fractie geheel met de minister eens. Participatie mag overigens nooit leiden tot inperking van rechtszekerheid of beroepsmogelijkheden. Ik neem aan dat de minister dat ook zo ziet. Toch ligt hier nog een zorg van mijn fractie. Het is uiteraard aan de lokale overheden zelf hoe zij bij de voorbereiding van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen omgaan met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het is echter altijd maar weer de vraag hoe representatief de actieve participanten zijn die inbreng leveren tijdens de voorbereiding van plannen en besluiten die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. Hoe kunnen de bestuursorganen maximaal worden gestimuleerd en zo nodig worden bijgestaan om de participatie zo effectief mogelijk te organiseren, ook op het gebied van representativiteit? Ik hoor graag een reactie van de minister.

Hoe wil de minister bijvoorbeeld voorkomen dat slechts een kleine groep burgers met tijd, expertise, een netwerk en politieke wil gaat meebeslissen over omgevingsvisies en projectbesluiten? De overheid is zelf natuurlijk ook aan zet, met het organiseren van inspraak op de nationale omgevingsvisie. Heeft de minister al ideeën over de manier waarop zij deze participatie gaat regelen? Zou de minister wellicht kunnen putten uit de ervaringen en lessen die inmiddels zijn opgedaan bij de drie grote decentralisaties in het sociale domein, omdat burgerparticipatie ook daar een cruciale voorwaarde is voor het laten slagen van deze decentralisaties? Ziet de minister andere mogelijkheden om het delen van ervaringen met participatie te vergemakkelijken, zodat deze gegevens en ervaringen gemakkelijk toegankelijk zijn voor andere overheden waardoor succesvolle initiatieven als voorbeeldprojecten kunnen fungeren? Is de regering bereid om op termijn op de Laan van de Leefomgeving inzichtelijk te maken welke best practices er zijn op het gebied van participatie op lokaal niveau? Ik hoor hierop graag een reactie van de minister.

Een thema dat sterk samenhangt met participatie is cultuurverandering. Het succes van de uitvoering van de Omgevingswet zal voor een groot deel gaan afhangen van de cultuurverandering bij burgers, bedrijven en bestuurders. In de evaluatie van de pilot zijn er grote vraagtekens gezet bij de ambitie om de nodige cultuurverandering binnen de diverse bestuurslagen binnen enkele jaren te laten slagen. Het spreekt voor zich dat deze cultuurverandering zich niet binnen één jaar voordoet. Dat zou ook een onrealistische verwachting zijn. Respondenten hebben bij de pilotevaluatie echter vraagtekens gezet bij de mogelijkheid dat een cultuurverandering überhaupt gaat lukken. Hoe kijkt de minister tegen deze zorgen aan? In het voorwoord van de eindrapportage over de pilots omgevingsvisie staat letterlijk dat wie niets wil veranderen, ook onder de nieuwe Omgevingswet nog een heel eind kan komen. Laten we wel zijn, hoe graag mijn fractie ook wil dat deze wet kan bijdragen tot een vereenvoudiging van het bestuurlijke landschap, we zullen voorlopig te maken blijven houden met bestuurlijke complexiteit bij de verschillende bestuurslagen. Wat is de reactie van de minister op deze bewering? Hoe denkt zij dit te voorkomen?

Ik kom bij het tweede thema: duurzaamheid. Eerder noemde ik als kernvraag: maakt dit wetsvoorstel het inderdaad eenvoudiger en beter voor burgers, bedrijven en bestuurders als het gaat om het beschermen en benutten van onze leefomgeving? Laten we ook de volgende vraag niet uit het oog verliezen, namelijk: wat heeft "de omgeving" aan het voorstel? Is de Omgevingswet ook eenvoudig beter voor de natuur, de gezondheid en het milieu?

In de memorie van toelichting schrijft de minister dat het voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving van belang is dat er voor een maximale onderlinge afstemming tussen de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet wordt gezorgd, onder andere door de integratie van beleids- en visievorming. Dat wordt op zijn beurt weer verzekerd doordat onderdelen van de natuurvisie die relevant zijn voor de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving onderdeel gaan uitmaken van de omgevingsvisie. Hoe wordt deze integratie van beleids- en visievorming tussen de natuurbescherming en deze Omgevingswet geborgd op het gemeentelijke niveau? Ik hoor hierop graag een reactie van de minister.

Een andere vraag van mijn fractie betreft omgevingswaarden, ofwel normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving als beleidsdoel vastleggen. Het Rijk en de provincies zijn voor een aantal onderwerpen verplicht om omgevingswaarden vast te stellen. Zoals gezegd is mijn fractie voorstander van het vastleggen van een aantal belangrijke waarden in de wet en niet in de

AMvB's. Voor gemeenten geldt deze verplichting niet. Lopen we zo niet het risico dat als er geen minimumomgevingswaarden worden vastgesteld voor schoon water, schone lucht en inperking geluidsoverlast, er in bepaalde gebieden door cumulatie alsnog overschrijding van die nationale omgevingswaarden plaatsvindt? Ik hoor hierop graag de reactie van de minister.

Tijdens de schriftelijke ronden heeft de D66-fractie de minister ook gevraagd of voorliggend wetsvoorstel bijdraagt tot een verbetering van omgevingskwaliteit door ook bedrijven ruimte en aansporing te geven tot duurzaam ondernemen. Mijn fractie is nog niet helemaal gerustgesteld met de antwoorden van de minister en zou een nadere toelichting op prijs stellen. Biedt deze Omgevingswet, in de visie van de minister, voldoende mogelijkheden tot het stimuleren van een aantrekkelijk klimaat voor duurzame bedrijvigheid en, zo ja, op welke manier?

De regering heeft eerder aangegeven dat zij groene groei stimuleert door bijvoorbeeld het aanpassen van wet- en regelgeving waar deze belemmerend werken voor groene innovaties of voor duurzaam handelen. Een recente notitie van het Planbureau voor de Leefomgeving over groene groei benadrukt — naast het belang van faciliteren van innovaties door het bieden van experimenteerruimte — ook het belang van een stok achter de deur, of een zogenoemd "wenkend perspectief". Ziet de minister hier een sturende rol voor de overheid? Is ze voornemens om maatregelen in de richting van een duurzame maatschappij op te nemen in de uitvoeringsregelgeving?

Tot slot bij dit onderwerp, voorzitter: uit de provincie hebben ons kritische geluiden bereikt ten aanzien van leegstand, welke aanleiding geven tot een vraag aan de minister. Een aantal provincies stelt dat het voor hen onder de Omgevingswet niet langer mogelijk is om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen binnen bestaande gemeentelijke omgevingsplannen direct te reguleren. Zij stellen dat het projectbesluit, als alternatief voor het inpassingsplan, niet toereikend is in bestaande gevallen van leegstand maar alleen voor nieuwe projecten. De problematiek van leegstand schuilt echter juist in bestaande gevallen. Mijn fractie zou een reactie van de minister op de geschetste problematiek op prijs stellen. Hoe kunnen gemeenten en provincies straks onder de Omgevingswet in een gezamenlijke aanpak bestaande leegstand tegengaan?

Dit brengt mij bij mijn laatste thema, namelijk de grensoverschrijdende aspecten. In de memorie van toelichting schrijft de minister dat bovenlokale gevolgen van de sterke economische groei van de vorige eeuw nog niet op alle fronten onder controle zijn. Laat staan, zo zegt de minister, mondiale opgaven, zoals het tegengaan van klimaatverandering, behoud van biodiversiteit en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen. Daarbij merkt de minister op dat de cultuur van "groei dankzij uitputting" cumulatieve gevolgen met zich meebrengt.

Inwoners in grensgebieden van onze buurlanden kunnen gevolgen ondervinden van maatregelen aan deze kant van de grens, zoals dat ook omgekeerd het geval is. Kwaliteit van de leefomgeving en bescherming van natuur en gezondheid laten zich nou eenmaal lang niet altijd door grenzen bepalen, of die grenzen nou lokaal, regionaal of nationaal zijn. De zorgen van inwoners van Zeeland, Noord-Brabant en Limburg over de risico's van kerncentrales vlak aan de andere kant van hun grens zijn hiervan een goed voorbeeld.

De D66-fractie onderschrijft van harte dat er binnen de implementatie van de Omgevingswet aandacht moet zijn voor bovenlokale aspecten tussen verschillende belanghebbenden in aangrenzende gemeenten en provincies. Mijn fractie vraagt zich wel af hoe de minister eraan kan bijdragen dat gemeenten zich niet schuldig maken aan not-in-my-backyardgedrag, oftewel het afschuiven van lastige projecten letterlijk tot aan de grens van een andere gemeente.

Daarnaast mag wat mijn fractie betreft ook de aandacht voor de Europese en internationale component nog wel duidelijker naar voren worden gebracht door de minister. Ook de Raad voor de Leefomgeving signaleerde het ontbreken van een doordachte visie op internationale aspecten van de Omgevingswet. Graag hoort de D66-fractie van de minister hoe zij hiertegen aankijkt. Op welke wijze wil de minister de Europese en internationale elementen een plek geven bij het vaststellen van de nationale omgevingsvisie? Denk bijvoorbeeld aan thema's als CO_2-uitstoot, de grensoverschrijdende cumulatie van luchtverontreiniging, watervervuiling en goede omgang met schaarse grondstoffen. Mijn fractie is hierbij in het bijzonder benieuwd naar wat de minister denkt over de wijze waarop de Omgevingswet kan bijdragen aan het behalen van de doelen zoals omschreven in het klimaatakkoord van Parijs.

Mijn fractie ziet met deze wet veel mogelijkheden en kansen. We hebben met een kritische blik naar de onderdelen van het voorstel gekeken die in potentie goede zaken ambiëren voor de leefomgeving, maar waarbij wij vraagtekens plaatsen wat betreft de balans tussen het benutten en het beschermen van die leefomgeving. Mijn fractie kijkt uit naar de antwoorden van de minister op onze vragen, met name op de vraag of we het volle potentieel uit deze stelselherziening halen als het gaat over participatie, gezondheid, milieu en natuur op nationaal en internationaal gebied.

☐

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Voorzitter. De totstandkoming van de Omgevingswet is een van de grootste wetgevingsoperaties ooit in ons land. We stellen vandaag nog slechts de contouren vast, maar een wet waarvan de contouren al zeer diffuus en onhelder zijn, draagt grote gevaren in zich, mede door zijn belang en verstrekkendheid. Natuurlijk is het om goed bestaande wetten en regels tegen het licht te houden en te bekijken of ze misschien eenvoudiger kunnen worden gemaakt. Cruciale vraag is echter of met deze wet het belang van de zwaksten afdoende wordt beschermd tegen het recht van de sterkste. Welke bescherming blijft er over voor schone lucht, een veilige en gezonde leefomgeving, het groen in de steden en dorpen en onze natuurgebieden? Dat zijn waarden die niet voor zichzelf kunnen opkomen. Hoeveel ruimte blijft er over om hun belangen adequaat te behartigen?

Een stelselwijziging als deze zou toekomstbestendig moeten zijn, gelet op de crises waar we momenteel mee kampen; de "overshoot" die Nederland pleegt door roofbouw te plegen op mondiale voorraden, onze energie- en voedselvoorziening, klimaat en biodiversiteit. Om die crises het hoofd te bieden, zouden binnen het omgevingsrecht regels

vastgesteld moeten worden. Gaat deze wet voorkomen dat onze fysieke leefomgeving verder achteruitgaat? Helpt deze wet in de transitie naar een duurzame samenleving? De minister moet het antwoord schuldig blijven, omdat zij komt met slechts de contouren van een wet.

Een gemiste kans is dat deze stelselherziening compleet blanco lijkt te staan ten opzichte van een van de grootste transities die onze tijd vraagt. Een wet zou op wetsniveau en niet op het niveau van onderliggende regelgeving aangevuld moeten worden met instrumenten en procedures die de adaptatie aan klimaatverandering en de transitie naar een duurzame samenleving mogelijk maken. Hoe duidelijker doelen zijn, hoe innovatiever partijen worden om nieuwe oplossingen te bedenken. Toch kiest de regering er nu voor om alle duidelijke doelen die er waren uit de wet te schrappen.

Als het aan de regering had gelegen, had zij het parlement zelfs geheel buitenspel gezet in het bepalen van de uiteindelijke regels en de bescherming. Kennelijk stelt de regering de betrokkenheid van het parlement niet erg op prijs, net zo min als de inspraak van de burger. Welke redenen had de regering voor het aanvankelijk niet opnemen van voor- of nahangbepaling bij deze AMvB's? Waarom kiest zij andermaal voor wetgeving bij AMvB, waartegen in dit huis al zo veel kritiek is geuit? Is dit de wens van de PvdA en de VVD? Ik kan het me nauwelijks voorstellen. Of buigt de PvdA andermaal voor het dictaat van de VVD, net als het geval was bij de Wet natuurbescherming, zoals nog vers in ons geheugen ligt? Die wet geeft een carte blanche aan hobbyjagers, terwijl de PvdA had beloofd die jacht af te schaffen. Waarom regeren bij AMvB en waarom zonder voor- en nahang als het aan het kabinet had gelegen? Ik hoor hier graag een reactie van de minister op.

Het kabinet zet het parlement in belangrijke mate buitenspel. Het argument dat de minister in eerdere debatten heeft aangehaald, namelijk dat de Kamer over alles nog kan beslissen zodra de invoeringswet er is, is een vorm van bestuurlijke procrastinatie die niet past bij de kritiek die recentelijk al vele malen in dit huis is uitgesproken over regeren bij AMvB. Pas bij de behandeling van de invoeringswet kan alles in samenhang worden bekeken en kunnen de effecten worden beoordeeld. De invoeringswet, met de wijzigingen die later nog worden aangebracht, de AMvB's en de aanvullingswetten vormen een enorm pak nieuwe informatie waarbinnen een labyrint aan AMvB's technisch complex zal zijn. Het wijzigen van een concept-AMvB om bijvoorbeeld het milieu of de volksgezondheid beter te beschermen dan wordt voorgesteld, vergt naar verwachting al meer spreektijd dan er in de procedure voor de behandeling van een AMvB beschikbaar is. Ik hoor hier graag een reactie van de minister op. Hoe kan zij stellen dat de betrokkenheid van de Kamer dan toch geborgd is, betrokkenheid die volgens de brief over de stelselherziening vanzelfsprekend zou zijn?

Het is dus de vraag of dat beetje zekerheid, in eerder discussies vaak geduid als "verstarring", tot bescherming van de leefomgeving niet een beter uitgangspunt zou zijn voor deze wet dan een mantra als "duurzame ontwikkeling", waar het kabinet nu op in zegt te zetten. In een beleidscyclus waarin vooral ruimte ontstaat voor ontwikkeling, zullen economische belangen al snel de boventoon voeren bij de belangenafweging van bestuursorganen. Op decentraal niveau kunnen normen worden vastgesteld, maar wat als normen tot stand komen of bepaalde normen worden weggelaten die van groot belang zijn voor schone lucht en waterkwaliteit om meer ruimte te laten voor bedrijvigheid? Wat als belangrijke waarden op het gebied van natuur en milieu niet decentraal geborgd zijn? Waar is het landelijke vangnet dan, zo vraag ik de minister.

De landelijke overheid kan wel de regie van allerlei beschermingsregimes overdragen naar het decentrale niveau, maar veel maatregelen, zoals die ten aanzien van het waarborgen van de waterkwaliteit, een schone lucht en in zekere mate klimaatadaptatie, vergen in een klein land als het onze een centrale normstelling. Een aardig voorbeeld is dat afgelopen week bekend werd dat omwonenden van kerncentrales in een straal van 100 kilometer jodiumpillen krijgen als voorzorgsmaatregel voor een eventuele kernramp. Wie een cirkel tekent met een straal van 100 kilometer rond alle kerncentrales in Nederland en in de Belgische en Duitse grensstreek, ziet dat geheel Nederland jodiumpillen zou moeten krijgen.

Die regio-overstijgende belangen zijn kenmerkend voor heel veel zaken die in deze Omgevingswet geregeld zouden moeten worden, op het gebied van klimaat, biodiversiteit, veiligheid van de dijken et cetera. Waar ligt de invloed van de minister nog als deze zaken op decentraal niveau geregeld worden? Eerdere decentralisatieoperaties zijn minder rooskleurig uitgepakt dan werd voorspeld, zoals die van de thuiszorg. Wat geeft de minister het vertrouwen dat het deze keer wel volgens plan zal verlopen? Hoeveel zekerheid blijft er over voor de bescherming van dieren, natuur en milieu en voor hun belangenbehartiging? De resultaten uit het verleden geven geen aanleiding tot vertrouwen in de toekomst.

Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit moeten wat ons betreft meer gewicht krijgen in de belangenafweging, willen we de fysieke leefomgeving versterken. Omgevingswaarden moeten wettelijk geborgd zijn en vereisen een landelijk vangnet, meer dan alleen een relatie op basis van vertrouwen. Pas dan kan duurzaamheid voldoende worden geborgd in het belang van toekomstige generaties. Zelfs het begrip "fysieke leefomgeving", waar het grotendeels om draait, is niet gedefinieerd in het wetsvoorstel en biedt dus weinig juridisch houvast. Dat geldt ook voor het begrip "duurzame ontwikkeling", dat blijvend een goede fysieke leefomgeving zou moeten bewerkstelligen. Ook is onduidelijk op welke wijze invulling zal worden gegeven aan deze begrippen. Mijn fractie vindt dat onaanvaardbaar in een wetsvoorstel met zulke verstrekkende consequenties.

Verschillende beginselen van milieurecht die gerelateerd zijn aan duurzaamheid die dienen als uitgangspunt bij het opstellen van de Omgevingswet, zijn rechtstreeks overgenomen uit het Europese recht. Gedacht kan worden aan het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het bronbeginsel, het "de vervuiler betaalt"-beginsel en het beginsel dat de best beschikbare technieken worden ingezet. Een belangrijke kanttekening die ik hierbij wil maken, is dat het beschermingsniveau in de Omgevingswet niet verder gaat dan wat Europese richtlijnen voorschrijven. Dit betekent dat een strengere toepassing van een of meer van de genoemde milieubeginselen die verwerkt zijn in een Europese richtlijn, in beginsel niet via de rechter kan worden geëist. Dat betekent dat we eerder afglijden naar een slechter beschermingsniveau dan dat we kwetsbare waar-

den meer bescherming bieden. Ik hoor graag een reactie van de minister op dit punt.

De herziening van het omgevingsrecht is tevens bedoeld om de maatschappelijke betrokkenheid van burgers en het bedrijfsleven bij de fysieke leefomgeving te versterken. Uit het wetsvoorstel wordt het mijn fractie echter niet duidelijk welke maatschappelijke bijdrage van organisaties en burgers wordt verwacht ten aanzien van duurzame ontwikkeling. Graag hoor ik van de minister nog eens helder wat de positie van de burger is in het veiligstellen van de fysieke leefomgeving en hoe dit in deze wet is verankerd.

Ook de rechtspositie van de burger baart mijn fractie zorgen. Uit de beantwoording door de minister in de nadere memorie van antwoord maken wij op dat de burger zich straks niet kan beroepen op de beschermende werking van normen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening, omdat hij of zij geen belanghebbende zou zijn. De overheid is immers belanghebbende. Ook via milieubeleid van de Programmatische Aanpak Stikstof of via structuurvisies kan de burger voor bescherming van zijn leefomgeving kennelijk geen beroep doen op de rechter. Welke mogelijkheden heeft een individuele burger dan als uit metingen blijkt dat er sprake is van een ongezonde of onleefbare woonsituatie? Die situatie zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan als de Programmatische Aanpak Stikstof onvoldoende effect blijkt te hebben of als onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan handhaving. De minister heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat burgers en organisaties ten aanzien van programma's een verzoek om handhaving of wijziging van het programma kunnen doen en een beroep kunnen doen op de rechter. Kan een individuele burger hiermee daadwerkelijk bereiken dat tegen geconstateerde overschrijding van normen in zijn persoonlijke woonomgeving wordt opgetreden, terwijl hij geen belanghebbende is? Ik hoor hier graag een reactie op.

Ook de beperking bij de omgevingsvergunning, de verkorting van de termijn om een verzoek tot een voorlopige voorziening te doen van zes tot twee weken, baart mijn fractie ernstig zorgen. Wij sluiten aan bij het verzoek van mevrouw Meijer om die termijn weer te verlengen tot zes weken.

Een aanvullend punt betreft de zorgen van de VNG. Na de preconsultatie is gebleken dat er bij lokale overheden nog onduidelijkheid bestaat over lokale normstellingen. Veel regels over geluid, bouw, geur, bodem, natuur en grond of eigendom ontbreken. Dat betekent dat de VNG zich hier pas in een later stadium over kan buigen. Kan de minister aangeven in hoeverre de AMvB-teksten nog wijzigen tot het moment dat aanvullingswetten en -besluiten gereed zijn? Ook het in kaart brengen van de uitvoeringslasten lukt nu niet volgens de VNG vanwege de hiaten in de AMvB's. Kan zij dit helder krijgen voor de invoeringswet wordt behandeld, om te voorkomen dat gemeenten straks opgescheept zitten met een wet waarvan zij de uitwerking niet kunnen bekostigen? Ik hoor hier graag een reactie op.

Verder is mijn fractie sceptisch over de overname van de Programmatische Aanpak Stikstof. Voor zover de programmatische aanpak bij wet geregeld is, is hij gericht op het weer mogelijk maken van business as usual, terwijl business as usual voor de meeste mensen veel goeds heeft gebracht en voor dieren, natuur en milieu helaas veel slechts. Het uitgangspunt lijkt steeds te zijn: er is nu ruimte voor economische ontwikkeling, maatregelen voor milieu en natuur komen later wel. Het valt te vrezen dat van uitstel afstel komt. In het wetsvoorstel lijkt geen enkele garantie te zijn opgenomen dat deze maatregelen inderdaad genomen zullen worden. Waarom niet? Is de regering bereid om dat alsnog te borgen in de invoeringswet? Is de minister bereid om in dat voorstel een bepaling op te nemen over wat er gebeurt wanneer de beloofde maatregelen niet zijn getroffen, zodat betrokkenen regelgeving bij het bevoegd gezag kunnen afdwingen? Zo nee, waarom niet? Op welke wijze wil ze dan rechtsbescherming bieden aan betrokkenen bij de uitvoering van een programmatische aanpak?

Ik heb nog een concluderende opmerking. De Partij voor de Dieren steunt in principe het streven tot vereenvoudiging van wetgeving, maar onder het mom van vereenvoudiging mogen de inhoudelijke bescherming van natuur en milieu en de kwaliteit van de leefomgeving niet worden uitgekleed. Een coalitiepartij die minder regels wil, wil duidelijk minder bescherming. Maar een coalitiepartij die zegt op te komen voor kwetsbare waarden, kan daarmee nooit akkoord gaan. Ziedaar de spagaat waar de bruggenbouwers Samsom en Rutte aan de overzijde al geruime tijd in verkeren en waar ze maar niet uit lijken te kunnen komen, tot ergernis van de kiezers van met name de Partij van de Arbeid. Deze Omgevingswet biedt volgens mijn fractie meer bedreigingen dan garanties voor de omgeving. Als de minister onze zorgen hierover niet kan wegnemen en het belang van de zwaksten ondergeschikt maakt aan het recht van de sterkste, kan mijn fractie deze wet niet steunen.

☐

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Voorzitter. "Die een akker bezit, moet dus de jaarlijkse vruchten trekken, en toezien dat hij de grond door zorgeloosheid niet laat uitgeput worden, maar hij moet zich erop toeleggen, om hem de nakomelingen over te leveren, zoals hij hem heeft ontvangen, of nog beter bebouwd," aldus de bekende theoloog en jurist Johannes Calvijn. Het is een betoog voor goede zorg voor Gods schepping, voor leven van wat de aarde ons geeft, maar ook voor ervoor zorgen en er verantwoordelijkheid voor nemen dat de volgende generatie verder kan met de aarde, als het even kan in een nog betere toestand. Duurzaamheid is niet iets nieuws, maar een prachtig eeuwenoud principe dat in de christelijke traditie ook wel rentmeesterschap heet.

De Kamer zal begrijpen dat ik bij het doornemen van de vele bladzijdes Omgevingswet juist de volgende vragen voor ogen had. Draagt deze wet bij aan een goed gebruik van ons land, dient ze tot bloei en waarborgt ze de zorg voor de schepping zo dat we uiteindelijk ons land beter achterlaten voor de komende generatie, of voor de Kinderen van Staat, zoals we ze hier boven beeldend zien? Is het een goed instrument voor de overheid, die rentmeester mag zijn? Is deze wet het fundament voor een toekomstbestendige inrichting van ons land? Landelijk zullen daarbij het Deltaprogramma en de energietransitie, die ook een ruimtelijk beslag heeft, de grote opgaven zijn. Maar ook de nationale groenstructuur en de positie van de landbouw en de infrastructuur staan op de agenda. Ze worden bijvoorbeeld nadrukkelijk genoemd in het manifest Wij maken Nederland, waarbij 2040 de horizon was. Is deze wet dan de goede invulling van ruimtelijk rentmeesterschap?

Het antwoord op die vraag is nog niet zo heel eenvoudig, maar laat ik beginnen met een compliment. De minister en allen die haar ondersteunen, de betrokken overheden en vele belangenorganisaties hebben bergen werk verzet. Dat leidt tot een veelomvattend wetsvoorstel dat meer eenvoud biedt in wat tot nu toe in een tiental wetten en meer dan 100 AMvB's en ministeriële regelingen vervat werd. Ik ben onder de indruk van het vele werk dat in korte tijd verzet is en ook nu nog verzet wordt om tot verdere invulling van de wet te komen.

Veel van wat in deze wet staat, wordt echter pas levendig als de invoeringswet en de vier grote AMvB's bekend zijn. Dan weten we bijvoorbeeld meer over de inhoudelijke normering. Daarmee spreek ik meteen over een van de eerste zorgen van de ChristenUnie. Er is gekozen voor een nadere invulling middels AMvB's met een zware voorhang-procedure. Die is zo zwaar dat er bijna geen verschil is met de invoering van een wet. Bijna, zo onderstreep ik. Waar sommige normen nu nog in de sectorale wetten staan, komen deze straks terug in de AMvB. Het advies van de Raad van State over deze AMvB's wordt echter gepubliceerd bij het van kracht worden van de AMvB's zelf. Dat is een verschil met wetgeving. Bij deze omvangrijke operatie kan dus het advies niet worden meegewogen in de beraadslagingen van het parlement over de inrichting van de AMvB's. Dat is in het normale verschil tussen wet en AMvB nog wel te begrijpen. De minister geeft in antwoord op de vragen van de ChristenUnie-fractie ook die redenering. Deze AMvB's zijn echter omvangrijk en bovendien gedeeltelijk gevuld met inhoud die eerder in een wet werd vastgelegd. Ik vraag de minister daarom om helder uiteen te zetten wat ze nu de winst vindt van deze zware AMvB-procedure vergeleken met normale wetgeving.

De ChristenUnie vindt de keuze te rigide. Er zijn normen die naar de mening van de ChristenUnie-fractie hun verankering in de wet dienen te vinden. Een belangrijk voorbeeld vind ik de waterveiligheidsnorm. Er is geen land ter wereld dat zo'n historie heeft van het leven met, maar ook het bevechten van het water, met zo'n robuuste delta als resultaat. Tegelijk houdt Nederland een stevige opgave om zijn burgers goed te beschermen en zich voor te bereiden op de klimaatverandering. Tot op heden zijn de waterveiligheidsnormen altijd vastgelegd in de wet. Dat gebeurt ook met de in het Deltaprogramma vernieuwde overstromingsbenadering en de daaraan gekoppelde waterveiligheidsnormen. De minister schrijft in antwoord op vragen van mijn fractie dat het haar voornemen is dat deze normen per 1 januari 2017 kracht van wet hebben. Ze worden in eerste instantie via een afzonderlijk wetsvoorstel ingepast in het stelsel van de Waterwet. Dat wetsvoorstel loopt momenteel nog en ik heb er begrip voor dat de minister daardoor op dit moment vooral wijst naar het debat dat bij die wet gevoerd wordt.

Tegelijk onderstreept het mijn inhoudelijke zorg. De waterveiligheidsnormen zullen vervolgens namelijk worden aangemerkt als omgevingswaarden en volgens de structuur van deze wet worden ze later ingepast in een AMvB. Daarmee zegt de Omgevingswet te weinig over de waarde van de delta en van het bevechten van onze veiligheid ten opzichte van het water. Waar er op de andere terreinen van bodem, geluid en natuur nog meer te verwachten is van de Europese richtlijnen, die ook hun implementatie hebben en een basisgarantie geven, ontbreekt dat hier. Bovendien is de vernieuwde waterveiligheidsbenadering precies een voorbeeld van hoe differentiatie tussen wet en AMvB eruit zou moeten zien. De normen voor de primaire waterkeringen, de dijkvakken, passen prima in een AMvB, maar het uitgangspunt daaronder vindt de ChristenUnie in de wet horen. In casu betekent dat dus dat het in de Deltabeslissing Waterveiligheid verwoorde basisbeschermingsniveau, waar iedere Nederlandse burger op moet kunnen rekenen, in de wet hoort met als aanvulling dat de norm iets scherper kan worden gesteld om redenen van groepsrisico, economie of vitale of kwetsbare functies. Is de minister bereid om dit alsnog te overwegen bij de invoeringswet?

Dan kom ik op het nieuwe proces. Deze wet gaat gepaard met veel verwachtingen van het verbeteren van de participatie. Als tijdens het maken van de plannen goed wordt meegedacht door alles en iedereen, dan moet dat toch wel resulteren in een mooi en weloverwogen plan? Actief burgerschap wordt aangemoedigd. Daar zijn ook mooie voorbeelden van te noemen, maar mijn fractie heeft wel zorgen. Die kregen een onderstreping in het recente essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Allereerst merkt het SCP op dat de memorie van toelichting veel verhaalt over de burger en zijn rol in de fysieke leefomgeving. Daar vind je ook de kracht van de betrokken burger terug. In de hele wettekst is deze echter amper te vinden. Hoe ziet de minister deze bevindingen?

Dan kom ik op de verwachting van de mate waarin de burger betrokken is bij de leefomgeving. Eerdere sprekers spraken er ook al over. De overheid doet op steeds meer terreinen een groter beroep op de burger. Denk aan meer werken, meer zorgen, taken meer combineren en nu ook meer betrokken zijn bij de inrichting van de leefomgeving. In zichzelf is dit niet verkeerd, maar is het haalbaar? Is de gewenste participatietoename een reële verwachting? Waar baseert de minister deze verwachting op? Het goed organiseren van participatie is een opgave in zichzelf. Er zijn veel situaties denkbaar waarin het bestuur een belang heeft, bijvoorbeeld vanwege grondposities en de keuzes in de bouwopgave. Tegelijk wordt van zo'n bestuur verlangd dat het vooraf een goede participatieronde organiseert, maar wie of wat borgt de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de informatie? Als oud-raadslid van de mooie stad Utrecht weet ik in welke wijken een bewonersavond een grote respons geeft en in welke wijken een minder grote.

Kortom, op participatie van burgers valt te sturen, positief maar ook negatief. Hoe wordt dat geborgd? Dit vraagt in ieder geval veel van ambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders. Het vraagt om een nieuwe sensitiviteit, professionaliteit en communicatievaardigheden. Die cultuurverandering heeft ook te maken met scholing. Hoe houdt de minister daarbij de vinger aan de pols? Hoe weet zij zeker dat de omslag over twee jaar voldoende gemaakt is? Welke afspraken maakt zij daar verder over met VNG en IPO? Op welke manier wordt hierin geïnvesteerd? Gebeurt dat met bestaande middelen? Worden daar nieuwe middelen voor vrijgemaakt? Ik ben benieuwd.

Eerder was er in ieder geval de check door de lokale media. Die leidt echter in veel plaatsen een bestaan in de marge en dreigt te verdwijnen. Heeft de minister ook over dit aspect, dat raakt aan het stevig en gezond houden van de lokale democratie, overleg met de bewindspersonen die media en Binnenlandse Zaken in portefeuille hebben? Het lijkt mijn fractie wijs om vanuit het perspectief van de betrokkenheid van burgers op de fysieke leefomgeving

ervoor te zorgen dat er goede checks-and-balances zijn, en om met deze collega's te bezien op welke manier de lokale en regionale media een goede rol houden als luis in de pels, ter bescherming en bevordering van de lokale democratie en uiteindelijk de leefomgeving, waar het ons allemaal om te doen is. Graag krijg ik hierop een reactie.

Meer overleg aan de voorkant, gelijke rechtsbescherming aan de achterkant, zo las ik ergens. Dat is mooi maar de ChristenUnie-fractie heeft hier nog twijfels over. Wij constateren dat er verschuivingen zijn. Waar voorheen direct gebouwd kon worden na het verlenen van een vergunning, moet nu twee weken worden gewacht. Echter, bij onomkeerbare zaken, zoals het kappen van een boom of een activiteit aan een monument, geldt ook de norm van twee weken. Het bevoegd gezag heeft bovendien mogelijkheden om de termijn te verschuiven en zelfs om de schorsende werking van een voorlopige voorziening uit te sluiten. Dat kan voor alle activiteiten, ook onomkeerbare.

Wie kijkt naar de huidige Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) kan niet anders dan constateren dat dit een achteruitgang in de rechtsbescherming betekent. Ik vraag de minister om op deze stelling te reageren. Kan zij bovendien nader invulling geven aan de vraag wanneer artikel 16.79 lid 3 terecht toegepast wordt? Wat betekenen de woorden "spoedeisende omstandigheden"? Bij de Wabo — artikel 6.2 voor de mensen die meeschrijven — mag van deze bevoegdheid slechts spaarzaam gebruik worden gemaakt. Gelden nu dezelfde voorwaarden en dus eenzelfde toetsing door de rechter? Graag krijg ik een heldere uitspraak. Is het niet beter om deze bepaling niet op deze manier te laten gelden voor onomkeerbare activiteiten en de geest van de Wabo dus te leggen op het nieuwe artikel in de Omgevingswet? Welke behoefte was er om de uitbreiding van twee weken te realiseren? Ik had eerlijk gezegd nog niet vaak gehoord dat mensen daarop zaten te wachten. En kan er bij de onomkeerbare activiteiten toch meer maatwerk worden getroffen, zodat wij het bos niet hebben te herplanten als het even te snel gekapt was?

Over de verhoudingen tussen de verschillende overheden hebben voorgaande sprekers ook al het nodige opgemerkt. Ik sluit mij bij een aantal van hun vragen aan, maar op één aspect wil ik nog kort ingaan: het projectbesluit dat de provincie kan nemen. De ChristenUnie vindt het een gemiste kans dat daartoe niet meer het wegnemen van plancapaciteit behoort. Het is vechten tegen de bierkaai als er enerzijds telkens actieplannen zijn om kantoorleegstand tegen te gaan en kantoren om te turnen tot van alles, maar er anderzijds geen rem is op de plancapaciteit. Toegegeven, in de Wro (Wet ruimtelijke ordening) werd dat instrument nog niet veel gebruikt, maar dat zegt weinig over de noodzaak voor de toekomst. Waarom is niet tot een oplossing gekomen die recht doet aan het subsidiariteitsbeginsel en die meer ruimte biedt aan de wens van provincies om, indien nodig en alleen dan, middels het projectbesluit de plancapaciteit te kunnen verminderen?

Ik begon mijn bijdrage met de vraag of deze wet bijdraagt aan goed rentmeesterschap door overheid, bedrijven en burgers. De wet is een knappe bundeling, die helpt om een weg te vinden in de volle breedte van het omgevingsrecht. De wet zoekt terecht naar betrokkenheid van allen bij de inrichting van onze leefomgeving, maar er is veel werk te verzetten. Bovendien is het onmogelijk om conclusies te trekken over de invulling van deze belangrijke wet. Het is een raamwet. Dat principe gaat soms te ver, bijvoorbeeld als het gaat om de waterveiligheidsnormen en de keuze voor de AMvB's. Tegelijk geeft een raamwet met nog zo veel wetgeving op komst ook de hoop dat het uiteindelijke resultaat wel degelijk een mooi uitzicht door het raam geeft. Ik hoop dan ook dat velen zich met deze nieuwe Omgevingswet met enthousiasme zullen wijden aan het tot stand brengen van een goede ruimtelijke ordening en mooie leefomgeving, niet alleen voor nu maar ook met het oog op toekomstige generaties.

Ik begon met een beroemde reformator die kernachtig uitdrukte wat goede zorg voor de aarde betekent. De aarde is ons gemeenschappelijk huis, waarin wij allen de verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor de schepping. Deze wet zal aan die goede zorg moeten bijdragen. Over de inhoudelijke invulling van de wet (waterveiligheid, goede participatie, gelijkwaardige rechtsbescherming) heeft de ChristenUnie juist daarom vragen. Ik zie zeer uit naar de beantwoording.

☐

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Voorzitter. Wij hebben vandaag een wet te behandelen die in feite een majeure herziening van het omgevingsrecht en een van de grootste wetgevingsoperaties van de afgelopen decennia is. Het kabinet vindt dat noodzakelijk, omdat de huidige wetgeving te versplinterd is over tientallen wetten, niet meer aansluit op de maatschappelijke ontwikkelingen van vandaag de dag en te weinig gericht is op duurzame ontwikkeling, de behoefte aan vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden en op het belang van integraal beleid. Ook zegt het kabinet dat de balans te veel bij zekerheid ligt en te weinig bij groei gericht op duurzame ontwikkeling. Het zet dan ook in op een paradigmawisseling van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Dus moeten er vier concrete verbeterdoelen worden gerealiseerd met deze Omgevingswet. Daarbij gaat het om het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak, een samenhangende benadering, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en het versnellen en verbeteren van besluitvorming.

Wij zijn het eens met het kabinet dat meer integraal beleid en meer samenhang in wetten, regels en procedures rond de leefomgeving nodig zijn, met meer aandacht voor duurzame ontwikkeling en meer betrokkenheid en participatie van de samenleving. Ook kunnen wij ons vinden in meer maatwerk en flexibiliteit, maar deze moeten wel goed geborgd zijn. Goede waarborgen voor de kwaliteit van de leefomgeving, het milieu, de natuur, gezondheid, rechtsbescherming en participatie zijn voor ons cruciaal. Wij maken ons grote zorgen op dat punt, want is de balans tussen de bestuurlijke ruimte en de ruimte voor ontwikkelingen en flexibiliteit enerzijds en de bescherming van gezondheid, milieu en natuur anderzijds wel voldoende geregeld met deze wet? Zijn die waarborgen voor rechtsbescherming en participatie van burgers op orde? Wij hebben daar grote twijfels bij.

Ook hebben wij fundamentele bezwaren bij het karakter van deze wet. Het is een kaderwet, waarbij te veel inhoud en te veel cruciale procedures in onderliggende regelgeving worden neergelegd, zodanig dat we in feite onmogelijk kunnen beoordelen of deze wet aan de doelen zal voldoen.

Ik zal nader ingaan op onze belangrijkste bezwaren, in de eerste plaats bij de kaderwet. Ook de Raad van State schreef in zijn advies dat essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd zouden moeten worden. De Raad van State constateert ook dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijke stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. De Raad zegt ook, hoewel dit bij amendering is aangepast, dat EU-beginselen en toetsingskaders op basis waarvan nadere materiele normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen.

De fractie van GroenLinks is het eens met de Raad van State. Het is op deze wijze niet mogelijk voor het parlement om te beoordelen of deze wet de doelen realiseert. Met de Raad van State zijn wij van mening dat deze wet onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Belangrijke voorschriften en principiële materiele keuzes horen in de wet thuis, zodat het parlement een volwaardige inbreng als medewetgever kan hebben. Dat kan niet bij Algemene Maatregelen van Bestuur, ook niet wanneer voorhang is geregeld. Amendering is immers niet mogelijk en ook waar het gaat om de tijd en de wijze van behandeling zijn deze beperkt.

Het opnemen in de wet biedt meer zekerheid en duidelijkheid in juridische procedures, met name wanneer er sprake is van conflicterende AMvB's of een conflict tussen de wet en de AMvB. De wet gaat altijd voor en biedt daarmee meer rechtszekerheid en duidelijkheid.

Groningse rechtsgeleerden betoogden dat het opnemen van uitgangspunten, procedures en toetsingskaders in de wet een ordenende en harmoniserende werking heeft en bijdraagt aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Ook vergroot dit de kenbaarheid voor burgers en andere belanghebbenden. Wij vinden dat de omgevingswaarden die nu bij wet geregeld zijn ook in de Omgevingswet geregeld zouden moeten worden, ook al is er nu op het punt van voorhang meer geregeld.

De minister voert aan dat bij de invoeringswet bepaalde onderwerpen alsnog op wetsniveau kunnen worden geregeld, maar het zou wel vreemd zijn wanneer we straks allerlei ingrijpende omissies moeten gaan repareren bij de invoeringswet.

Ik wil een paar opmerkingen maken over de omgevingswaarden. Naast het feit dat wij ze op wetsniveau geregeld zouden willen zien, moeten wij constateren dat ook de regelingen in de beide AMvB's tekortschieten, want niet voor alle belangrijke aspecten worden ze geregeld. Weliswaar wel voor lucht, water, externe veiligheid en primaire waterkeringen, maar niet voor geluid, geur en CO_2. Normen voor geluid zijn bij wet geregeld en dat is maar goed ook, want geluid is ongelooflijk belangrijk voor de gezondheid van mensen. Normen voor geur en stankoverlast zijn op dit moment ook bij wet geregeld, maar worden geheel aan de lokale overheden overgelaten. Daar zou toch op zijn minst een basiskwaliteit, een basisnormering moeten zijn, bijvoorbeeld in de gebieden met intensieve veehouderij in Brabant. Daar is stankoverlast een groot probleem en we zien dat lokale overheden vaak toch kiezen voor uitbreiding van bedrijven vanwege economische belangen.

De Tweede Kamer heeft bij motie van collega Van Tongeren het kabinet opgedragen een omgevingswaarde voor CO_2 op te stellen, een landelijk plafond. Het kabinet schuift dit echter door. Eerlijk gezegd, verbaast ons dit zeer. Met het oog op het klimaatakkoord en de uitspraak van de rechter zou het toch van groot belang zijn dat er een heldere norm komt voor CO_2 die een impuls geeft aan duurzame ontwikkeling en innovatie. Waarom pakt het kabinet deze handschoen niet op?

Ook missen wij een omgevingswaarde voor landschap. Die zou op provinciaal niveau kunnen worden vastgesteld, maar de wet zou daartoe wel een verplichting moeten regelen. Is de minister alsnog bereid te bekijken of niet een aantal van deze omgevingswaarden nader in de wet moeten of kunnen worden vastgelegd?

De heer **Van Hattem** (PVV):
Een omgevingswaarde voor landschap vind ik een interessante suggestie. Zou wat GroenLinks betreft met dergelijke omgevingswaarden dan ook het plaatsen van enorme windturbines in zeer belangrijke Nederlandse landschappen tegen kunnen worden gegaan? Ziet mevrouw Vos de waarde daar ook van in?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Wat mij betreft, moet voor elk landschap gekeken worden naar de cruciale kenmerken om te zien of een bepaalde activiteit daarin ingrijpt. Dan is het inderdaad zeer de vraag of je overal windmolens kunt plaatsen. Ik ben dat met de heer Van Hattem eens. Overigens, hij brak een lans voor de inspraak van burgers en ook daar zijn wij het over eens. Ook hier moeten inderdaad de borging en de inspraak van mensen beter geregeld worden.

Belangrijke beoordelingskaders moeten op wetsniveau geregeld worden. Dat is een heel belangrijk punt voor mijn fractie. Op welke wijze gaat bijvoorbeeld getoetst worden of activiteiten voldoen aan kwaliteitseisen voor natuur, milieu en gezondheid? Het is nogal een groot principieel verschil of straks in een AMvB gesteld wordt dat je een bepaalde eis voor milieu en gezondheid in acht moet nemen, dat wil zeggen dat je je daaraan moet houden, of dat je rekening moet houden met die milieu- of gezondheidswaarden. Dan mag je er namelijk van afwijken. Dat type principiële keuzes horen wat mijn fractie betreft echt thuis op het wetsniveau. Hoe beoordeel je overigens of nu een vergunningplicht aan de orde is dan wel of die vergunningsplicht afgeschaft mag worden? Dergelijke principiële keuzes zouden in de wet moeten worden gemaakt. Wij maken ons dan ook zorgen over de wijze waarop de minister het gelijkwaardig beschermingsniveau dat zij zegt na te streven, zal garanderen. Wil zij ons garanderen dat dit straks inderdaad ook bij AMvB wordt gerealiseerd.

In lijn met de ontwikkelingen die de afgelopen periode in gang zijn gezet en die ook breder zijn te zien, gaat deze wet uit van decentralisatie. Waar mogelijk is de gemeente aan zet in samenspraak met haar burgers en andere belanghebbenden. Artikel 2.3 bepaalt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van de gemeente, tenzij … De wet wil meer ruimte bieden voor bestuurlijke afwegingen op lokaal en ook provinciaal niveau, zodat meer maatwerk mogelijk is en meer ruimte wordt geboden aan lokale

experimenten en gebiedsgebonden vernieuwing. Wij kunnen ons hierin vinden, mits het Rijk heldere kaders stelt waarbinnen die ruimte genomen kan worden. Daar maken we ons grote zorgen over; dat is echt een pijnpunt voor ons. De wet biedt onvoldoende kaders en waarborgen. In feite lijkt alles op lokaal niveau te worden overgelaten aan die zaken waarvoor we als land Europees aan de lat staan.

De gemeenteraad heeft weliswaar het omgevingsplan, wat een goed instrument is, maar waarvoor inderdaad een aantal waarborgen ontbreekt. Gemeenten kunnen hierin omgevingswaarden opnemen, maar ze zijn dat niet verplicht. Er gelden voor een aantal onderwerpen instructieregels vanuit het Rijk, maar voor heel veel onderwerpen zijn die er gewoon niet. Daar is heel veel lokale ruimte. Bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde moet het bevoegd gezag, zoals B en W, een programma opstellen om te zorgen dat aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Maar wat gebeurt er met aspecten waarvoor geen omgevingswaarde is opgesteld? Voor geur bijvoorbeeld mag de gemeente dat zelf weten. Er is dan ook geen verplichte monitoring. Hoe komt een gemeente er tijdig achter dat er inderdaad een omgevingswaarde zal worden overschreden? Zal een basiskwaliteit van de leefomgeving op deze wijze wel gegarandeerd kunnen worden? Graag een reactie van de minister.

Ook voor de beoordeling of er wel of niet een vergunningplicht is voor een activiteit en voor het verlenen of weigeren van vergunningen, hebben gemeenten veel eigen ruimte. Dat klinkt mooi, maar wat gaat dit in praktijk betekenen? Gemeenten halen graag bedrijven binnen. Er is niets mis mee dat een gemeente werkt voor de werkgelegenheid en de economie. Maar wel als dit ten koste gaat van cruciale bescherming. Wij zien een groot risico dat gemeenten in een "race to the bottom" belanden in hun onderlinge concurrentie om zoveel mogelijk bedrijvigheid naar zich toe te halen. Een sturend kader, waaraan iedereen zich heeft te houden, vinden wij noodzakelijk om dit te voorkomen. Dat biedt in feite een level playing field. Graag een reactie van de minister.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik hoor mevrouw Vos op een aantal punten haar zorgen uiten over de beleidsruimte die de gemeenten krijgen. Ik proef dat zij vindt dat dat te ver gaat. Hoeveel vertrouwen heeft zij in haar partijgenoten die op lokaal niveau proberen een aantal dingen voor elkaar te krijgen?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik wil hier niet zo snel het woord "vertrouwen" in de mond nemen. Volstrekt heldere kaders zijn belangrijk, inclusief basisnormen waaraan iedereen zich heeft te houden. Binnen die kaders en die basisnormen kan een gemeente afwegingen maken. De realiteit is dat de ene gemeente, die heel graag een bepaald bedrijf binnen wil halen, wellicht wat makkelijker zal oordelen dat een aantal beschermende regels iets minder belangrijk is dan een andere gemeente. Wij vinden dat dat kader in Nederland voor iedereen gelijk moet zijn, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is, ook gemeenten en bedrijven.

De heer **Flierman** (CDA):
Maar de andere gemeente die heel graag de fijnstofdepositie in de binnenstad wil bestrijden en daardoor strengere eisen aan dieselauto's stelt, moet zich dus ook aan de rijksnormen houden.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Wat mijn fractie betreft mag niet uitgesloten zijn dat, als het om de positie van burgers gaat, gekozen wordt voor een hoger beschermingsniveau dan de basiskwaliteit. Ik pleit voor een basiskwaliteit die te allen tijde en overal geldt. Daarbinnen kunnen gemeenten inderdaad afwegingen maken en mogen ze kiezen voor extra bescherming, maar die afweging is aan de gemeenten. Ik mis nu juist dat kader voor de basiskwaliteitsbescherming, dat wij cruciaal vinden.

Hoeveel tijd heb ik nog?

De **voorzitter**:
Dertien minuten.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
De minister zegt in de beantwoording van vragen van onze Kamer dat de regie voor activiteiten voortaan bij de initiatiefnemer ligt. De initiatiefnemer moet dus zelf beoordelen of hij/zij denkt aan algemene regels te voldoen, of dat het nodig is een vergunning aan te vragen et cetera. Voor je het weet, staan er straks talloze gebouwen die vergunningplichtig waren, maar waar de initiatiefnemer anders over dacht. En we weten dat achteraf ingrijpen bijzonder ingewikkeld is. Dat is het allerlaatste wat een bestuurder graag doet. Hoe gaat de minister voorkomen dat zaken straks te ver zijn, dat achteraf moet worden ingegrepen en dat dat eigenlijk maar niet meer gebeurt?

De drie bestuurslagen Rijk, provincie, gemeenten krijgen heel brede bevoegdheden, met een "tenzij" erbij. Ze moeten zelf bepalen of toepassen van een bevoegdheid doelmatig of doeltreffend is. Een voorbeeld is het verhogen van de maximumsnelheid op rijkswegen naar 130 km/u, ook al beïnvloedt dit de lokale luchtkwaliteit nadelig. Gemeenten die uit het oogpunt van gezondheid strengere eisen willen stellen, hebben het nakijken: de minister is de baas als het om de maximumsnelheid gaat, vindt zij. Hoe moeten we dit plaatsen in de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten? Dit wringt wat ons betreft.

Tegelijkertijd verdwijnt de bevoegdheid van het Rijk om in te grijpen wanneer provincie of gemeenten hun taken onvoldoende uitvoeren. De bestaande aanwijzing verdwijnt. Onder verwijzing naar de plannen voor bouwen in de duinen vraag ik de minister of dit een wenselijke zaak is. Burgers vinden het heel belangrijk dat het Rijk, als dat nodig is, ingrijpt, blijkt uit dit voorbeeld, In dit geval wilden lokale overheden en bedrijven graag meer bouwen. De minister wilde daaraan meewerken, maar ze heeft daarvan afgezien, gezien het grote verzet. Nu kan zij dit nog tegenhouden. Kan ze dat straks nog, wanneer gemeenten hun lokale bestuurlijke ruimte pakken? Graag een reactie. Ook hebben we zorgen over de verhouding tussen gemeente en provincie waar het om natuurbescherming gaat. Waarom wordt er geen provinciaal instemmingsrecht geregeld voor die vergunningverlening waar het wel degelijk gaat om vergun-

ningen die effect zouden kunnen hebben op de natuur? Daar kan een heel lastige situatie ontstaan.

Wat wij buitengewoon betreuren, is dat uit de Wabo het belangrijke criterium van "onlosmakelijke samenhang", waarmee winst is geboekt, verdwijnt. Eerlijk gezegd vinden wij dat in strijd met het doel van meer integraal beleid. Wij zijn bang dat dit nare gevolgen kan hebben. Het mooie van die onlosmakelijke samenhang is natuurlijk dat je alles in samenhang beoordeelt. Een vergunning beoordeel je dus niet alleen voor het gebouw, maar ook voor de activiteiten erin. Ik denk aan het maken van vuurwerk en de nare ervaringen daarmee. Er kunnen bedrijven zijn die zeggen: we hebben dat gebouw neergezet, nu moet die activiteit er ook maar in. Daarmee ontstaat een soort salamitactiek.

De wet biedt geen duidelijkheid over toetsing en beoordeling van cumulatieve effecten, bijvoorbeeld als het gaat om effecten die zich in aangrenzende gemeenten voordoen. Hoe gaat de minister daarin opereren? Ik noem de geurhinder van intensieve veehouderijen. Er zijn nogal wat instrumenten die bedoeld zijn om meer flexibiliteit te bieden. Het Planbureau voor de Leefomgeving oordeelde in 2013 dat de Omgevingswet meer risico's dan voordelen heeft voor natuur- en milieubescherming, onder meer omdat de stapeling van mogelijkheden voor flexibiliteit in combinatie met de beperkingen van de MER-procedure risico's voor natuur en milieu geeft. De wet verruimt de instrumenten die het mogelijk maken om af te wijken van de natuur- en milieuregelgeving. Zo maakte de Crisis-en herstelwet met de experimenteerbepaling en door aanwijzing van een ontwikkelingsgebied, afwijkingen van natuur en milieunormen mogelijk. Maar dit was tijdelijk. In de nieuwe wet is er geen sprake meer van een beperking in de tijd. Mijn fractie ziet dit wel degelijk als versoepeling van regelgeving en aantasting van de gelijkwaardige bescherming. Graag een reactie. Is de minister bereid de instrumenten voor flexibiliteit strakker in te kaderen, zodat een gelijkwaardige bescherming wordt gegarandeerd?

Zoals het PBL al oordeelde: ook de aanpassingen in de m.e.r. zijn hierin een probleem. De eisen voor de project-MER worden teruggeschroefd, er komen beperkingen aan het onderzoek naar alternatieven en aan participatie. De verplichting tot een onafhankelijke kwaliteitstoets wordt geschrapt, net als de verplichting tot een evaluatie. Het PBL stelt dat hierdoor de MER-procedure voor alle besluiten en projecten sterk gaat lijken op de beperkte m.e.r. die nu alleen voor projecten van de Crisis- en herstelwet geldt. Zo wordt de Crisis- en herstelwet met zijn beperkte toetsing, beperkte procedures en beperkte participatie, sluipenderwijs tot normaal omgevingsrecht in Nederland. Wij vinden dit kwalijk en ongewenst. Wij horen graag hoe de minister dit ziet.

Wij hebben een aantal vragen over de participatie. Het kabinet noemt participatie een belangrijk doel van de wet, maar wij zijn daar eerlijk gezegd in teleurgesteld. Wij zien daar te weinig van terug. Ik noemde al de participatiebeperking bij de m.e.r.-procedure, maar vreemd genoeg is er niets geregeld voor daadwerkelijke participatie en de kwaliteit van participatie op gemeentelijk niveau, behalve als het om complexe projecten gaat. De wet regelt in feite niets voor participatie bij de algemene van zaken en laat dit over aan de lokale overheden. Wat ons betreft zouden op z'n minst de verplichting tot het mogelijk maken van participatie en de eisen aan de kwaliteit van de participatieprocedures in de wet geregeld moeten worden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau breekt ook een lans voor sterke investeringen in de randvoorwaarden waaronder elke burger mee kan doen: goede informatievoorziening, goede communicatie, burgers uitnodigen mee te denken en ervoor zorgen dat juist burgers die nu vaak niet meedoen, ook mee kunnen en gaan doen. Hoe kijkt de minister hiertegen aan? Hoe zal zij daadwerkelijke participatie borgen?

Daarnaast hebben wij een groot probleem met het inperken van de tijd die burgers krijgen om bezwaar aan te tekenen, met name bij de omgevingsvergunning. Al twee weken na publicatie daarvan kunnen de bomen gekapt worden of kan het gebouw gesloopt worden. Nu is er nog zes weken de tijd om een schorsende werking aan te vragen. Wat mijn fractie betreft maakt de minister het voor heel veel mensen in feite onmogelijk om nog bezwaar aan te tekenen. Wij vinden dit onacceptabel. Wij krijgen graag een reactie van de minister en ook een toezegging dat zij hier iets aan gaat doen. Ik sluit me graag aan bij de woorden van mevrouw Meijer.

Ik heb een vraag over de handhaving, die wat onze fractie betreft moeilijker en ingewikkelder wordt. Dat komt omdat er veel meer controle achteraf zal moeten gaan plaatsvinden en omdat het lastiger is om te werken met doelvoorschriften, waar deze wet mee werkt, in plaats van met concrete middelvoorschriften. Dit vraagt dus om goed opgeleide handhavers met nieuwe deskundigheid om de organisatie van de handhaving aan de nieuwe situatie aan te passen en om investering in de handhaving in plaats van de bezuinigingen, die ook een doel zijn van deze operatie. Wij vragen het kabinet om prioriteit te geven aan de versterking van de handhaving en daarvoor voldoende financiële armslag te bieden. Wij krijgen hierop graag een reactie.

Ik heb een vraag over de relatie met de Mijnbouwwet. Het kabinet zegt dat het niet voor een procedurele of inhoudelijke koppeling is tussen de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporing- en winningsvergunning. Er is echter een amendement-Van Tongeren/Vos aangenomen, waarin juist wordt gesteld dat aanvragen voor de Mijnbouwwet getoetst moeten worden aan natuur-, milieu- en veiligheidseisen. Die koppeling moet dus wel degelijk worden aangebracht. Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

Ik heb een paar afrondende opmerkingen. Uiteindelijk moet deze operatie natuurlijk leiden tot een eenvoudiger systeem, maar wij zien dat niet gebeuren. De "hoera, maar vier AMvB's" beslaan vele honderden pagina's, die voor vrijwel niemand meer te doorgronden zijn en waar je compleet in verdwaalt. Nu al raakt de bakker de weg kwijt in het Activiteitenbesluit, terwijl hij of zij vroeger met het Bakkerbesluit zelf nog wel uit de voeten kon. Dat wordt met deze Omgevingswet nog veel ingewikkelder. Het is weliswaar een schoon ideaal, maar als alleen superspecialisten hiermee nog uit de voeten kunnen, verdwijnen toch een flink aantal belangrijke doelen, zoals vereenvoudiging en kenbaarheid, achter de horizon. Ik ben benieuwd hoe de minister daarnaar kijkt.

Een tweede zorg is dat het wetsvoorstel enorm veel overhoop haalt. Je zou kunnen zeggen dat dat ook precies de bedoeling was, maar het is een enorme klus. De wet vraagt

om heel veel investeringen in deskundigheid van mensen en in nieuwe systemen en organisaties. Daar is geen geld voor. Ik maak me daar ernstig zorgen over: gaat het echt beter worden? Hebben we straks een resultaat waarvan we zeggen: ja, het was al die onzekerheid, al die inspanningen en op z'n tijd ook al die chaos waard?

En dan nog dit: met een wetswijziging en met nieuwe regels ben je er niet. De echte verandering komt pas door een cultuurverandering, in de richting van een overheid die openstaat voor haar burgers, voor de buitenwereld, en in de richting van samenwerking en samen oplossingen zoeken. Daar zijn veel inspanningen en tijd voor nodig. Hoe ziet de minister dit voor zich en hoe gaat zij in dat proces investeren?

Onlangs is de Natuurbeschermingswet aangenomen. Ik vraag de minister om ons te garanderen dat die wet een-op-een zal overgaan in de Omgevingswet en dat zaken die op wetsniveau geregeld zijn in de Natuurbeschermingswet, straks in het kader van de Omgevingswet niet op AMvB-niveau belanden. Graag krijg ik daarop een duidelijk antwoord.

Ik kom tot de afronding van mijn inbreng. Mijn fractie staat buitengewoon kritisch tegenover dit wetsvoorstel. Wij zijn van oordeel dat belangrijke normen en toetsingskaders die in de wet thuishoren, in de onderliggende regelgeving geregeld gaan worden en dat daarmee geen recht wordt gedaan aan de rol van het parlement als medewetgever. Bovendien verzwakt dit de juridische helderheid en de kenbaarheid. Daarnaast vinden wij dat de wet risico's voor de bescherming van natuur, milieu, rechtsbescherming en participatie oplevert door het ontbreken van heldere kaders en de gebrekkige borging van cruciale bescherming. Ik heb onze bezwaren toegelicht en ik heb vele vragen aan de minister gesteld. Wij wachten met veel belangstelling op haar antwoord.

☐

De heer **Verheijen** (PvdA):
Voorzitter. Gelet op het debat, zeg ik niets nieuws als ik zeg dat Nederland, ons land, wordt gekenmerkt door een hoge bevolkingsdichtheid, sterk ontwikkelde industriële bedrijvigheid, mobiliteit en infrastructuur. Onze steden bevinden zich tegelijkertijd in een omgeving waarin sprake is van intensieve landbouw en waarin natuur gelukkig nooit ver weg is. Deze ruimtelijke omstandigheden hebben ervoor gezorgd dat Nederland een sterke traditie heeft in de ruimtelijke planvorming en het aanpalende milieu, water en natuurbeleid.

Groei in de welvaartsontwikkeling is mogelijk geweest, terwijl de kwaliteit van de leefomgeving in de afgelopen jaren is verbeterd. De druk vanuit het milieubeleid heeft gezorgd voor tal van innovaties, technologische vernieuwing, multifunctionele concepten en ruimtelijke functiescheiding, waar noodzakelijk. Dat is niet zonder slag of stoot gegaan. De afgelopen 30 jaar was er ook sprake van talloze botsingen tussen ruimtelijke initiatiefnemers en regels ter bescherming van de leefomgeving en tussen bestuurders en burgers bij inspraak, participatie en juridische procedures. Wij willen bij gelegenheid van dit debat over de Omgevingswet initiatiefnemers en betrokkenen graag onze dank overbrengen voor deze volgende significante stap in de modernisering en integratie van de wetgeving over onze fysieke leefomgeving.

Nederland kent door de geschetste context een rijke traditie van wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water, verkeer en natuur. We staan nu op het punt om de integratie van 26 wetten, tientallen AMvB's en ministeriële regelingen te voltrekken in een samenhangend kader, dat meer overzicht, inzicht en transparantie moet gaan bieden voor burgers, bedrijven en overheden. Daarnaast zijn er — door ons onderschreven — sterke verwachtingen over vergroting van de bestuurlijke afwegingsmogelijkheden op decentraal niveau, flexibilisering en maatwerk, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de leefomgeving en waarbij ingezet blijft worden op stelselmatige verbetering.

Vandaag bespreken we de procesarchitectuur van het wetgevend kader. De materiële vulling dient immers verder uitgewerkt te worden middels de cluster-AMvB's en de invoeringswet, die hier nog principieel aan de orde gaan komen. De regering heeft ervoor gekozen, enigszins tegen de bestuursrechtelijke traditie in, de normstelling niet in de wet zelf op te nemen. Dit heeft betekend dat via de kritiek van de Raad van State en de Tweede Kamer nu wel een zware voorhangprocedure wordt gehanteerd voor alle onderdelen van deze kaderwet. De PvdA-fractie constateert dat in positieve zin de bundelingsgedachte ertoe heeft geleid dat overzicht en samenhang sterk vergroot zijn. De vraag is echter welke winst, tijdwinst, er nu feitelijk geboekt wordt als het parlement terecht zijn inhoudelijke betrokkenheid bij de normstelling zwaar laat wegen; die vraag is in dit debat eerder gesteld. Had deze situatie ook voorkomen kunnen worden door van meet af aan te streven naar vastlegging van de normstelling in de wet, zodat het parlement als medewetgever volwaardig zou zijn betrokken? Graag krijg ik een reflectie van de minister hierop.

De regering constateert naar aanleiding van de vragen van de PvdA-fractie in de schriftelijke voorbereiding dat dit proces ook op decentraal bestuursniveau herhaald kan — in onze ogen moet — worden om de besluiten van de dagelijkse besturen van provincies, gemeenten en waterschappen van voldoende legitimiteit te voorzien bij vaststelling van projectbesluiten, plannen, programma's etc. Is de regering het met de PvdA-fractie eens dat de organieke wetgeving — de Gemeentewet, de Provinciewet, etc. — bovenschikkend is aan de Omgevingswet ten aanzien van de interne regeling van democratische besluitvorming binnen de bestuursorganen?

Tevens eist de noodzakelijke ICT-voorziening bij de wet een forse financiële, technische en operationele inzet van alle overheden en betrokkenen, maar natuurlijk draagt in de eerste plaats de regering als systeemverantwoordelijke hiervoor verantwoordelijkheid, die pas bij de invoeringswet over twee jaar definitief beoordeeld kan worden. Dat zal daarmee ook een finaal "go/no go"-moment voor de inwerkingtreding van de wet vormen. Is de minister het met deze conclusie eens? Welke eisen stelt de minister aan de decentrale overheden voor het op orde brengen van hun inbreng bij het ICT-portaal? Welk afbreukrisico geeft dit voor de inwerkingtreding van de wet? Kan zij de Kamer informeren op welk moment zij het basisakkoord met de koepelorganisaties denkt te kunnen afronden?

De Omgevingswet kent door de vergaande integratie van de bestaande wetgeving voor zowat alles nieuwe begrippen en gaat uit van een nieuwe sturingsfilosofie. Vertrouwen, het "decentraal, tenzij"-principe en het centraal stellen van de gemeente zijn hierbij sleutelbegrippen. De vierde grote stelselwijziging die dit kabinet ambieert, wordt daarmee in gang gezet. Dit vraagt om een zorgvuldige implementatie en om een leerproces. Naar onze mening is de tekst van de wet op onderdelen nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Ik kom daar zo dadelijk nog op terug met enkele voorbeelden.

Bestaande kennis van en opgebouwde ervaring met de huidige wetgeving worden voor een flink deel onbruikbaar. De nieuwe begrippen en definities zullen in de praktijk en in de jurisprudentie opnieuw ingevuld moeten gaan worden. Het nieuwe omgevingsplan van gemeenten is voorlopig nog slechts de optelsom van oude bestemmingsplannen, beheerverordeningen en globale omgevingsvisies. Dat wordt een zoektocht, gelet op de complexiteit van de werkelijkheid, en die zal met nieuwe onzekerheden gepaard gaan.

Inmiddels wordt er gelukkig via pilots al ervaring opgedaan met nieuwe instrumenten. Kan de regering toezeggen dat ze dit implementatietraject met voldoende middelen gaat ondersteunen? Wij maken ons met name zorgen over de honderden kleinere gemeenten, waar dit traject opnieuw een fors beroep zal doen op de capaciteit en energie. Wellicht dat de omgevingsdiensten hierbij in regionaal verband een nuttige rol kunnen vervullen, maar dat vraagt wel om meer binding met de betrokken gemeenteraden. Hier ligt ook een governancevraagstuk, dat in onze visie niet door de koepelorganisaties kan worden getackeld. Maar door wie dan wel? Er is wellicht behoefte aan een transitieautoriteit zoals in het sociale domein. Wat is de visie van de minister hierop?

Gedurende de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel heeft mijn fractie aandacht gevraagd voor het feit dat de verschuiving van vergunningen naar algemene regels, van de overheden veel meer preventieve informatie, communicatie, repressief toezicht en handhavingsinspanningen vraagt. De regering heeft dat in haar memorie van antwoord ook erkend. Zal er in het te sluiten bestuursakkoord met de koepels ook aandacht zijn voor dit onderdeel van de uitvoeringskosten van de nieuwe wetgeving? En op welke wijze wordt er verder onderzoek gedaan naar deze lastenvermindering voor individuele burgers en bedrijven, die voor collectieve rekening komt?

Deze wet tracht een nieuw evenwicht te krijgen tussen ontwikkeling en bescherming en tussen bestuurlijke afwegingsruimte en verbetering van ons leefmilieu. Tegelijkertijd is de wet schijnbaar beleidsneutraal. Nogmaals, de materiële normstelling komt nog aan de orde bij de behandeling van de AMvB's. Dan moet ook de politieke beoordeling gegeven worden over de vraag of dit evenwicht qua normstelling in voldoende mate leidt tot verbetering van ons milieu.

Wij constateren dat de Omgevingswet door elementen als de programmatische aanpak, de stelselmatige monitoring en de versterking van de aandacht voor de gezondheid, in principe een krachtig instrumentarium bevat om grote maatschappelijke vraagstukken zoals de klimaatverandering, het stimuleren van de circulaire economie en de duurzame energietransitie te geleiden en zo nodig af te dwingen.

Wij veronderstellen dat de minister het hierover met ons eens is. De regering blijft in haar beantwoording van vragen van Eerste Kamerleden echter zeer terughoudend over de wijze waarop zij bij de opstelling van de Nationale Omgevingsvisie, een onlosmakelijk onderdeel van deze Omgevingswet, gevolg zal geven aan de doorwerking van de Urgenda-uitspraak en de Parijse afspraken van december. Wanneer zal het kabinet besluiten over de doorwerking van Parijs? En op welke wijze zal dit doorwerken in de Nationale Omgevingsvisie en in de rijksinstructieregels?

Graag kom ik terug op het nieuwe begrippenkader. Wij vragen aandacht voor de balans tussen flexibiliteit en bescherming naar aanleiding van het voorstel van de regering om het leerstuk van de zogenaamde "onlosmakelijke samenhang" te verlaten dat sinds enige jaren dankzij de Wabo geldt bij beoordeling van planologische goedkeuring en vergunningverlening. Overheden hebben vele jaren gestreden bij de Raad van State om illegale situaties, het stilzwijgend gedogen, te beperken vanuit de handhavingsoptiek, om te komen tot integrale afweging en het aantal "lege" vergunningen te beperken dan wel om achteraf gedwongen legalisering van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen. Ik kan daar voorbeelden van geven vanuit mijn eigen bestuurspraktijk. Naar onze mening opent de regering met het loslaten van de onlosmakelijke samenhang opnieuw een doos van Pandora die een nieuwe claimcultuur kan laten ontstaan. Wij vragen zekerheid en rechtsbescherming voor belanghebbenden en ondernemers. Kan de minister alsnog een oplossing bieden die de integraliteit waarborgt waar de nieuwe wet zo prat op gaat?

Het begrip "inrichting" wordt verlaten en vervangen door "activiteit". De met deze wijziging samenhangende systematiek is nog onvoldoende doordacht voor zware industriële complexen en binnenstedelijke bedrijventerreinen. De aanpak met betrekking tot cumulatie van milieueffecten, de onvermijdelijke versnippering van het bevoegd gezag voor vergunningverlening en toezicht bij toepassing van het begrip "activiteit" baart zorgen. Kan de minister toezeggen dat er een tussenstand wordt opgemaakt van de meerwaarde van het begrip "activiteit" ten opzichte van "inrichting" en de wijze waarop deze problematiek bij handhaving van het activiteitenconcept wordt opgelost.

Het "decentraal, tenzij"-principe wordt in de sturingsfilosofie van de wet zover doorgevoerd, dat decentrale overheden ook als eerste worden aangesproken om in actie te komen bij overschrijding van de omgevingswaarden. Ik verwijs hiervoor naar artikel 3.10. Dit gebeurt ook als de decentrale overheden zelf geen of beperkte invloed kunnen uitoefenen wanneer het bronnen of oorzaken betreft buiten het territorium of de reikwijdte van het bevoegd gezag. Zie bijvoorbeeld de problematiek van pyrazoollozingen in Zuid-Limburg op de Maas en de consequenties voor het drinkwaterbedrijf in Rotterdam, dat de inlaat van water ten behoeve van drinkwaterbereiding moet stilleggen.

Begrijpen wij dit goed, dan zullen gemeenten en provincies sowieso hun bestuurlijke afwegingen bij de aanwezige beleidsruimte goed moeten motiveren en die moeten vastleggen in omgevingsvisies om juridisch niet kwetsbaar te zijn. De aansluiting op omgevingsvisies van het Rijk en de provincie, zeker bij bovenlokale leefbaarheids- en mili-

euvraagstukken, lijkt dan al snel en noodzakelijkerwijs te leiden tot interbestuurlijke afstemming en programmatische samenwerking om de relevante bronnen doelmatig te kunnen aanpakken. Programmatische aanpak en interbestuurlijke samenwerking kunnen ook voorkomen dat het Rijk te snel de dwingende rol van de huidige en toekomstige figuur van de rijkscoördinatieregeling hanteert, maar openstaat voor alternatieve maatregelenpakketten die, mits ze eenzelfde kosteneffectiviteit en doelmatigheid hebben, als regionaal pakket casu quo omwisselbesluit een gelijkwaardige beoordeling en rechtskans zouden moeten kunnen krijgen. Afstemming en versterking van de synergie tussen de bestuurslagen wordt daarmee de normale route. Graag krijg ik een reactie van de minister hierop.

De actuele ontwikkelingen in het omgevingsrecht laten zien dat men er steeds meer van uitgaat dat de uitkomst goed is als de procedure correct is uitgevoerd. De open normstelling die het bestuur meer beleidsvrijheid geeft, gaat hier gepaard met een beperkte verankering van beginselen in de wetgeving die richting kunnen geven aan de beleidsvrijheid. In de visie van de PvdA zouden de Europese rechtsbeginselen zoals de vervuiler betaalt, de bronaanpak en het standstillprincipe op basis van de aanwezige gemeten leefkwaliteit in het omgevingsplan en de verordening moeten worden opgenomen. Ook de Raad van State heeft dit geadviseerd. Op die manier wordt er voldoende binding gegeven, conform de wijze waarop de regering dat voorstelt bij het thema gezondheid. Deelt de regering onze visie hieromtrent? En wordt dit ook onderdeel van de rijksinstructieregels?

Ook is er de in principe toe te juichen aandacht voor betrokkenheid van burgers, maar dan vooral in het voortraject van plan- en besluitvorming. De rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau en andere genoemde rapporten doen een nadrukkelijk appel op de overheid om hiervoor ruimte te scheppen. Eerder werd dit al in de zogenaamde "Elverdingbenadering" uitgangspunt bij de Tracéwet. Tegelijkertijd wordt de rechtsbescherming van burgers en bedrijven beperkt door steeds minder appellabele besluiten en besluiten die op de "negatieve lijst" van de Awb staan et cetera, door de doorwerking van bestuursakkoorden en het instrument van algemene regels.

We gaan naar een nieuwe balans tussen overheid en burger. De doelstelling van de wet is meer coproductie en meer gelijkwaardigheid. De vormgeving hiervan bij de inspraak- en participatieprocedures, die bij belangrijke besluiten vaak doorwerkingen en gevolgen kunnen hebben die jarenlang de leefomgeving kunnen bepalen, is een grote opgave. Hoe creëer je duidelijkheid voor belanghebbenden als het omgevingsplan slechts globaal blijft? Kan er dan nog in alternatieven gedacht worden of is de vergunningverlening een automatische afleiding? Hier valt veel te zeggen voor een brede toepassing van het omgevingsbesluit conform art 5.2.2 zoals onder andere de VNG bepleit. Wat is de visie van de minister hierop?

Daarnaast is bij participatie en inspraak de positie van het bevoegd gezag in het geding als men zowel initiatiefnemer van een projectbesluit als verantwoordelijke voor de kwaliteit van de milieu-informatie is. Wij willen aandringen op objectivering door onafhankelijke derden van deze milieu-informatie, ook waar de procedure nog niet in het stadium is van een volwaardige m.e.r. of die er überhaupt niet van gaat komen door de negatieve lijst. Daarnaast willen wij burgers ondersteunen om op eenvoudige wijze toegang te krijgen tot de relevante feiten en informatie. Een dergelijke lichte toets voorkomt wellicht een gang naar de rechter over de betwiste feiten en kan consensus brengen waar meningen voor tweestrijd zorgen. Deelt de minister onze zorgen over de energieke burger die zich moet meten met de macht en kracht van de overheid in dit opzicht? Zou de minister het initiatief willen nemen om een faciliteit te creëren die onafhankelijk, flexibel en licht inzetbaar zou kunnen zijn, om burgers en groeperingen het recht te geven op ondersteuning bij de inspraak en participatieprocessen door middel van een objectieve toets op informatie die de overheid als initiatiefnemer van een project zelf presenteert? Graag horen wij een reactie van de minister op de gestelde vragen.

☐

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Voorzitter. Toen wij begonnen met dit debat en de heer Van Dijk het woord vroeg, werd ik plotseling herinnerd aan mijn zondagsschoolperiode. Ik heb toen het lied "Een wijs man bouwde zijn huis op de rots" geleerd. Eigenlijk gaat het daar vandaag een beetje over en ook over het feit dat de meeste mensen wel wijze mensen zijn die huizen op rotsen willen bouwen. Wij zouden daardoor misschien ook weer iets meer vertrouwen in de burger moeten krijgen. Over die andere persoon zullen wij het dan maar even niet hebben. Het gaat ook over een dichtbevolkt land. Dat is waar. We zijn een buitengewoon dichtbevolkt land. Toch valt het mij altijd op, als ik in de trein naar Den Haag rijd, dat ik vrijwel de hele tijd door een groen gebied heen rijd. Dat is toch te danken aan het feit dat wij in dit land een heel goed georganiseerd ruimtelijkeordeningssysteem hebben bedacht. In onze buurlanden is te zien hoe het ook anders kan. Ik weet dat de Belgen ons inmiddels imiteren. Vroeger zag je daar bedrijventerreinen, woningen en gebouwen om te werken allemaal door elkaar. Inmiddels is dat een beetje aan het veranderen. In de meeste landen in Europa is het minder geregeld dan bij ons, denk ik. Wij hebben het misschien ook wel een beetje overgereguleerd, dus eens nadenken over wat we doen is volgens mij heel goed.

Ik ben blij dat we vandaag de nieuwe Omgevingswet behandelen. Het is een wetsvoorstel met een lang voortraject. Op de keper beschouwd hebben de minister en haar ambtenaren, die ik natuurlijk ook graag wil bedanken, het voortraject zodanig ingericht als straks ook de bedoeling is van deze wet. Dat is heel interessant. Het is toch wel heel bijzonder dat ongeveer alle partijen die ook maar iets met deze wet te maken hebben of krijgen, meegepraat hebben om te komen tot een goede Omgevingswet. Dan gaat het over provincies, allerlei belangenbehartigers, van de milieubeweging tot aan de heel andere kant van het belang, bedrijven en vertegenwoordigers van de bedrijvigheid. We hopen natuurlijk dat straks, als op gemeentelijk niveau tot een omgevingsplan moet worden gekomen of als iemand een vergunning aanvraagt, de initiatiefnemers van zo'n omgevingsplan of de particuliere initiatiefnemer nadenken over hoe je tot een breed draagvlak komt. Dat de minister dat goed heeft gedaan, blijkt wel uit het feit dat dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer na een heel lange en zorgvuldige behandeling op een heel groot draagvlak mocht rekenen.

Misschien kan de minister toch nog eens ingaan op dat proces waarvoor ze gekozen heeft. Ik zou haar eigenlijk de tip willen geven om dit eens met haar collega's te delen.

Mijn beeld is toch dat het niet echt vaak voorkomt dat een wetsvoorstel zo in samenspraak gemaakt wordt met diegenen die het aangaat of met andere overheden. Het zou heel goed zijn als de hele Rijksoverheid hier gewoon een voorbeeld aan neemt.

Het is overigens tamelijk uitzonderlijk te noemen dat in de pers nauwelijks aandacht aan dit revolutionaire wetsontwerp is geschonken. Dat mag ik wel zo zeggen, want revolutionair is het. Er zijn zo veel sectorale wetten en regels geïntegreerd en er zijn zo veel procedures ineen gevlochten, met behoud van rechtszekerheid. Ik ben van mening dat de rechtszekerheid, als we niks veranderen aan de normen, precies gelijk blijft. Sterker nog, in de ogen van de VVD-fractie is de rechtszekerheid in de nieuwe situatie, als alles goed ingevoerd wordt — daar kom ik dadelijk nog op terug — beter geborgd dan in de oude situatie. In de oude situatie kon je als burger die iets wilde via heel veel procedures nog weleens een keer, als je geluk had, tot een vergunning komen. Een burger die iets niet wilde moest vaak ook zoeken in de berg van regelgeving en het vaak keer op keer proberen terwijl hij na de eerste uitspraak al kon weten dat iets toch door kon gaan of niet door kon gaan. Dat was voor beiden niet goed. Ik kan eigenlijk maar één reden bedenken waarom de publiciteit tamelijk aan de Omgevingswet voorbij is gegaan en dat is dat het een hartstikke ingewikkeld onderwerp is. Draagvlak levert natuurlijk ook weinig publiciteit op.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb toch een vraag aan mevrouw Jorritsma. Zij zegt dat de rechtszekerheid op z'n minst gelijk blijft en goed geborgd is. Naar haar idee wordt het zelfs beter, omdat het eenvoudiger en helderder wordt. Ik zie dat toch anders, omdat we van een aantal kaders en normen, die nu gewoon in wetten staan, nog maar moeten afwachten wat daar straks van terugkomt in AMvB's. Of dat inderdaad allemaal helderder en duidelijker wordt, is de vraag. Daarnaast heb ik een tweede vraag. Het worden ongelooflijke AMvB's. Dus hoe kan mevrouw Jorritsma nou zeggen dat dat voor burgers en bedrijven duidelijker wordt?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Ik kom daar dadelijk nog uitgebreid op terug. Volgens mij is het zo dat iets, als het in een AMvB is geplaatst, net zo wettelijk is als wanneer het in de basistekst zou zijn opgenomen. Dus dat verandert niet. Wat mij betreft zouden er best wat regeltjes weg mogen. Maar als we dit wetsvoorstel en de implementatie ervan tot een succes willen maken, dan zou het ons allen sieren om niet allerlei normen te veranderen. Dan moet je daar andere procedures voor kiezen. Ik neem aan dat mevrouw Vos op een aantal terreinen misschien wel strengere normen wil. Zij kent mijn fractie. Wij willen soms wel wat eenvoudigere normen of wat minder normen. Maar ik zou best de discipline op willen brengen om bij de implementatie van dit wetsvoorstel ervoor te kiezen om het een voor een over te zetten in de nieuwe wet. Dan gaan we daarna wel weer een keer praten over de vraag of het misschien allemaal niet een beetje veel is, want het wordt natuurlijk wel heel zichtbaar wat wij met elkaar in de loop der jaren hebben geproduceerd.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Dan vraag ik nog een keer: rechtszekerheid bereik je toch het beste door de belangrijkste kaders, ook de kaders die bijvoorbeeld de beoordeling van vergunningen gaan bepalen, en normen in een wet te zetten? Dan weet iedereen: dat is in ieder geval waar wij ons allemaal aan te houden hebben. Waarom is het naar de mening van de VVD-fractie geen goede zaak om dat op die manier te doen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Volgens mij is dat debat al heel uitgebreid gevoerd in de Tweede Kamer. Wij delen de opvatting van de fractie in de Tweede Kamer. Daar heeft ook een meerderheid voor gekozen. Wij hebben daar geen andere opvatting over. Ik snap soms overigens ook best wel dat het, als je het allemaal heel mooi wilt doen, misschien anders had gekund. Ik moet nog zien of het dan gelukt zou zijn om één wet te maken. Dan waren we waarschijnlijk toch weer op meerdere wetten uitgekomen. Ik denk dat de charme van dit voorstel is dat er voor een raamwet is gekozen. We hebben straks een AMvB waarin alle normen worden vastgelegd zoals ze nu zijn. Daarna kan natuurlijk gewijzigd worden wat men wil. Het is aan de wetgever om dat te bepalen. Het levert volgens mij echt niet minder rechtszekerheid op, of we dat nou via een AMvB toevoegen of dat vastleggen in de basiswet.

De **voorzitter**:
Mevrouw Vos, tot slot op dit punt.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Dat begrijp ik, voorzitter. Mevrouw Jorritsma zegt dat het straks allemaal in een AMvB komt en de normen precies hetzelfde blijven en er niets verandert. Volgens mij gaat er juist wel het een en ander veranderen, want er komt meer flexibiliteit. Er komt meer afwegingsruimte op lokaal niveau.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Ja, dat klopt. Die staan nu ook niet allemaal in de wet.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Dat is zo, maar er staan nu in ieder geval in de wet stevigere kaders, hoe daarin geoordeeld et cetera moet worden. Dat blijft gewoon mijn punt. Het is maar afwachten of datgene waar u nu zo optimistisch over bent werkelijkheid wordt.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Volgens mij zitten wij nu een debat te voeren dat we straks pas kunnen voeren. Dat kan namelijk pas als die AMvB's er zijn.

De **voorzitter**:
Graag via de voorzitter.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Soms ben je verbaasd dat iets de publiciteit haalt terwijl het maar een futiliteit betreft en soms ben je verbaasd als een van de meest revolutionaire onderwerpen nauwelijks

de publiciteit haalt. Met dat laatste bedoel ik een heel grote wijziging van het omgevingsrecht, sterker nog, de grootste wijziging sinds we zijn begonnen met het omgevingsrecht. Dat is, gezien wat ik hiervoor heb opgemerkt, heel jammer. In ministeries, provinciehuizen, gemeentehuizen en op betreffende afdelingen is men volop bezig zich voor te bereiden op het nieuwe stelsel. Overigens hebben ook heel veel gemeenteraden al de eerste cursus Omgevingswet achter de rug. Maar als je er een straatvraag over zou stellen, denk ik dat vrijwel niemand weet waarover het gaat. Daar valt dus nog veel werk te doen. Dat wordt natuurlijk makkelijker als het aan de hand van lokale, concrete voorbeelden kan gebeuren.

Het essay van het SCP, "Niet buiten de burger rekenen!", dat overigens op verzoek van de minister is geschreven, is een boeiend essay geworden. De titel van het persbericht luidde: grotere rol burger in het nieuwe omgevingsbestel niet vanzelfsprekend. Die titel riep natuurlijk onmiddellijk heel veel misverstanden op. Het werd in de pers opgevat als kritiek op de Omgevingswet. Sommigen reageerden al met opmerkingen als: zie je nou wel, ze proberen de burger buiten te sluiten of de mond te snoeren. Dat is heel bijzonder, zeker als je het rapport goed leest en nog meer als je de kern van de wet tot je neemt. Het SCP constateert eigenlijk heel simpel dat de Omgevingswet een grote verbetering van de positie van de burger in het omgevingsrecht kan betekenen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dat betekent dat met name twee zaken van belang zijn: is er een helder proces dat goed gecommuniceerd wordt en is er ook voldoende burgerbetrokkenheid in de beleidsvormende fase?

De VVD-fractie is van mening dat de Omgevingswet, zoals die nu voorligt, veel kansen biedt om het inderdaad beter te gaan doen dan wij het tot nu toe als overheden hebben gedaan. Ik begin bewust met het onderwerp burgerbetrokkenheid, omdat dit altijd een kwetsbaar onderdeel van het ruimtelijk beleid is geweest en naar ik vrees ook altijd wel zal blijven. Inmiddels is wel duidelijk dat met name het proces om tot beleidsvorming te komen, vraagt om een investering in een heel goed en voor de omgeving duidelijk proces.

Ik ben twaalf jaar burgemeester geweest van de stad Almere. Toen ik daar kwam in 2003, waren de ontwerpers, de wethouders en de gemeenteraad gewend aan een proces van vaststellen van bestemmingsplannen, waarbij bestemmingsplannen als hamerstuk door de gemeenteraad gingen. Er woonden immers nog geen mensen in die wijken, dus dat was buitengewoon eenvoudig. Gedurende de twaalf jaar dat ik daar ben geweest, is er een totale omslag gekomen. Juist in een nieuw gebied zijn mensen veel gevoeliger voor elke functieverandering, zeker als het mensen betreft die uit het grootstedelijke, zeer versteende gebied komen. Zij komen in een groen walhalla met heel veel ruimte. Juist in een zich ontwikkelende stad is het nodig om ontwerpfouten te verbeteren en tijdig aanpassingen te doen in het stedelijk ontwerp, zodat wijken duurzamer worden, vooral in sociaal opzicht. Dat botst en dat hebben wij geweten. Overigens moet ik wel zeggen dat sommige in de ogen van buurtbewoners slechte plannen geweldig veel sociale cohesie hebben opgeleverd. Maar het is toch beter en waarschijnlijk goedkoper om daar andere methodes voor te gebruiken.

Het proces om te komen tot burgerparticipatie — en daarom noem ik het hier — is echter helemaal vanuit het ruimtelijk concept gestart. Dus worden burgers bijna altijd te laat geconsulteerd. Inmiddels is ook duidelijk dat burgerparticipatie bij omgevingsplannen — die nu nog bestemmingsplannen heten — eigenlijk alleen succesvol kan zijn als men start in de fase van de probleemanalyse. Welk probleem moeten wij eigenlijk oplossen? Hebben wij de gedeelde opvatting dat er een probleem is? Delen wij bijvoorbeeld de mening dat het fijn zou zijn als de ouderen in onze wijk kunnen blijven wonen? Dan is er misschien toch iets te zeggen voor een appartementengebouw waarvoor een paar bomen moeten sneuvelen. Het dilemma bij burgerparticipatie is en zal altijd blijven dat het niet betekent dat iedere burger de gemaakte keuze steunt. Algemeen belang is nu eenmaal soms contrair aan individueel belang en er zijn ook grenzen aan burgerparticipatie. Het is goed dat het SCP daar ook aandacht voor vraagt en de goede suggestie doet om na te denken over allerlei nieuwe vormen, zoals de G1000 en de burgerpanels. In de pilotgemeenten, maar eigenlijk in alle gemeenten waar grotere ontwikkelingen zijn, zie je daar inmiddels goede voorbeelden van. Daarbij merk ik op dat het van het grootste belang is dat de gekozen vorm goed wordt besproken met en vastgesteld door de volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad dus. De burger die geen gelijk krijgt, zal altijd terugverwijzen naar falende participatie. Daarnaast past het echt niet om hier iets vast te leggen over de vorm waarin je het doet. De ene wijk is al verschillend van de andere wijk, laat staan dat het ene project totaal verschillend kan zijn van het andere. De nieuwe Omgevingswet biedt volgens de VVD-fractie veel kansen om die nieuwe weg in te slaan, omdat zowel particuliere initiatiefnemers als de overheid moeten nadenken over de consequenties van hun initiatieven en dat niet of niet meer in splendid isolation kunnen doen

Wat de Omgevingswet uniek maakt, is natuurlijk dat is gekozen voor meerdere paradigmashifts, zoals de meeste sprekers voor mij ook hebben gezegd. De eerste heb ik al genoemd, te weten een verschuiving van de processen naar de voorkant. De tweede is dat wij niet langer via allerlei regels de ruimte voor ontwikkelingen inperken, maar normen stellen waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn en blijven. De bescherming van waarden bevindt zich straks binnen de normen die bij die waarden horen. Nu klinkt dit natuurlijk prachtig, maar eerlijk gezegd ben ik blij dat wij vandaag nog niet de AMvB's vaststellen waarin deze normen zijn opgenomen. Ik vrees dat, als initiatiefnemers straks op een concrete plek gaan inzoomen, zij geweldig zullen schrikken van de hoeveelheid die daarop rust. Het lijkt mij overigens een reuzentoer om via de website informatie zodanig vorm te geven dat de niet in het omgevingsrecht geschoolde burger er nog iets van snapt. Maar dit terzijde; ik kom er straks nog even op terug.

Wat ik ook een goed beginsel vind, is dat geprobeerd wordt om weer iets van vertrouwen terug te brengen tussen de bestuurslagen in dit land. Dat is niet gemakkelijk. Een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Ook voor die doelstelling geldt dat de mate waarin die gerealiseerd gaat worden mede afhangt van de ruimte die in de AMvB's gegeven gaat worden om op lokaal niveau keuzes te maken en maatwerk te leveren, afgestemd op de lokale situatie. De vraag is natuurlijk, of te zijner tijd die AMvB's voldoende

bandbreedte in de landelijke normstelling kunnen bieden voor bijvoorbeeld geluid, bodem en milieu. Wij zullen de AMvB's daarop moeten toetsen. Zie overigens ook voor dit punt het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Ik ben heel benieuwd hoe de minister daarmee denkt om te gaan.

In de Tweede Kamer is het amendement-Veldman c.s. aangenomen, dat permanente afwijking mogelijk maakt van bepaalde normen die vastliggen in instructieregels, ook als er geen sprake is van een experiment. Ik zag dat de fractie van GroenLinks daarover nadere vragen heeft gesteld in de tweede ronde. De VVD-fractie hecht zeer aan die toevoeging, omdat deze in dichtbebouwde gebieden ontwikkelingen mogelijk kan maken. Overigens is dit niet een vrijheid-blijheidamendement. Ik noem als voorbeeld het Hemterrein in Zaanstad. Als er grote belangstelling is om daar te gaan wonen, zou het niet moeten betekenen dat de aanpalende fabriek — ik geloof dat het de koekjesfabriek van Verkade is — binnen een bepaalde periode, bijvoorbeeld een aantal jaren, haar geluids- en geurproductie zou moeten aanpassen, terwijl de bewoners er met plezier gaan wonen. Overigens hebben wij ook altijd nog het probleem van de opa- en omawoning bij de boerderij, waarover ontzettend veel te doen is geweest. Maar zoiets zou toch echt mogelijk moeten zijn, zonder dat dit gevolgen heeft voor de exploitatie van het boerenbedrijf dat daar gevestigd is. In de ogen van de VVD is verdere flexibiliteit op het platteland sowieso van groot belang, gezien het feit dat schaalvergroting daar gewoon zal doorgaan, ook zonder dat alles mega wordt, gezien de familieomstandigheden.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb een vraag over die koekjesfabriek op het Hemterrein in Zaanstad. Er zijn niet voor niets bepaalde normen gesteld. Die hebben ook te maken met de gezondheid van mensen. U zegt: het moet gewoon mogelijk zijn om permanent van bepaalde regels af te wijken. Maar het kan toch niet zo zijn dat dit de gezondheid gaat schaden? Je ziet nu vaak dat dit op den duur tot heel ingewikkelde situaties leidt, omdat burgers er wel last van krijgen. In de toekomst zul je dus toch gedoe gaan krijgen. Het klinkt mij iets te gemakkelijk om te zeggen "het moet mogelijk worden om permanent af te wijken van regelgeving".

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Het hangt er dus vanaf welke regelgeving dat is en in hoeverre ervan wordt afgeweken. Ik vind eerlijk gezegd dat de lokale overheid daarover heel goed een beslissing kan nemen. Ik heb zelf jarenlang naast de melksuikerfabriek gewoond. In die tijd was geur überhaupt niet een bestaand probleem. Ik kon er niet zo goed langs fietsen toen ik zwanger was, maar het is iets waar je aan went in een omgeving. Ik denk eerlijk gezegd dat de meeste mensen in Zaanstad hun hele leven al chocola en koekjes hebben geroken. Dan is het toch raar dat wij op dat terrein — waarbij wij nu eenmaal met elkaar hebben bedacht dat wij ook daar normen voor stellen — ontwikkelingen gaan tegenhouden? Het geldt ook voor sommige soorten geluid. Die fabriek maakt ongetwijfeld geluid en zal misschien in een bepaald opzicht boven de norm zitten, omdat het op dit moment nog een industrieterrein is. Maar ik zou mij heel goed kunnen voorstellen dat je zegt: wij maken er goede afspraken over. Natuurlijk mag het de gezondheid niet in negatieve zin beïnvloeden, maar wij hoeven daar misschien minder streng te zijn dan in de woonwijk waar ik woon en waar nog binnen geen 10 kilometer iets van beweging te zien is. Dat soort verschillen zou ik willen toestaan. Laten wij de lokale overheid daar nu toch een beetje ruimte voor geven.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Als het maar binnen bepaalde kaders blijft. Er moet gewoon een basiskwaliteit van de leefomgeving zijn. Daar zouden alle lokale overheden zich toch aan moeten houden?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Vindt u nu werkelijk dat de basiskwaliteit in Amsterdam gelijk moet zijn aan die in Wommels, om maar een dwarsstraat te noemen in mijn naaste omgeving? Ik denk dat het daar anders ligt en ik denk dat mensen dat ook anders ervaren. In de binnenstad van Amsterdam zul je altijd veel geluid ervaren, "whatever you do". Of je nu de auto's verbiedt of niet verbiedt, dan heb je altijd het openbaar vervoer nog. Die basiskwaliteit is niet een eenduidige kwaliteit. Die is verschillend op verschillende plekken. Laten wij lokale overheden daarvoor de verantwoordelijkheid geven.

Dan kom ik op een paar belangrijke onderwerpen die voorwaardelijk zijn om de Omgevingswet succesvol te implementeren. Ik begin graag met het belang van goede data. De woordvoerder van het CDA is daar uitgebreid op ingegaan. Ik beperk me tot een paar opmerkingen. Zowel voor het opstellen van omgevingsplannen als voor het opstellen van projectplannen is de beschikbaarheid van juiste data, op alle terreinen waarover de wet gaat, van heel groot belang. De minister heeft in het nader verslag op een vraag van de fractie van D66 geantwoord dat ze het plan heeft om het informatiehuis een plek in de invoeringswet te geven: de Laan van de Leefomgeving. Ik ben heel nieuwsgierig hoe het gaat met de ontwikkeling van de ICT-systemen die de Omgevingswet moeten ondersteunen. Is dat werk tijdig klaar, zodat niet te veel zaken handmatig bij elkaar moeten worden gezocht, zoals we hebben gezien bij de start van de nieuwe Wro? Het lijkt me voor een burger vrijwel onmogelijk om er nog helderheid over te krijgen. Voor initiatiefnemers moet dat ook een ondoenlijke klus zijn. Met andere woorden: kunnen we erop vertrouwen dat de datavoorziening bij de invoering van de Omgevingswet van een zodanig niveau is, dat de wet goed kan worden ingevoerd? Misschien ontstaan er op enig moment "go/no go"-momenten, indien het ICT-systeem niet goed genoeg werkt, ook als het wetgevingstraject is afgerond. Eigenlijk is een goedwerkend systeem met beschikbare data voorwaardelijk voor een succesvolle implementatie van de wet.

Dan kom ik op de verdeling van bevoegdheden tussen overheden. Ook daar is al veel over gezegd. Volgens de bestuurlijke filosofie van het wetsvoorstel vormt het subsidiariteitsbeginsel een van de belangrijkste pijlers. Daarmee is het in belangrijke mate bepalend voor de verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk en de provincies enerzijds en de gemeenten anderzijds. Het Rijk en de provincies worden straks verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Dat is ook nodig. Gemeenten kunnen zonder een visie van de andere overheden geen rekening houden met bovenlokaal beleid. In de meeste gevallen zal de gemeente toch het bevoegd gezag zijn dat de vergunningen moet

verlenen. Bovendien moet de gemeente ook het omgevingsplan voorbereiden, vaststellen en uitvoeren. Over het bestuursakkoord dat gesloten is tussen de overheden is al veel gezegd en geschreven. Hierin is nadrukkelijke afgesproken dat zowel het Rijk als de provincies terughoudend zullen omgaan met hun bevoegdheden. Naar de mening van de VVD-fractie betekent dit dat straks niet allerlei politieke hobby's opgenomen kunnen worden in de visies. Hierdoor kunnen gemeenten immers nauwelijks nog de wensen van hun eigen inwoners en bedrijven faciliteren. Ik zeg het bewust in gewonemensentaal, omdat het daar uiteindelijk om gaat.

De minister heeft in haar beantwoording op onze vragen toegelicht dat er inderdaad sprake moet zijn van een aanmerkelijk bovenlokaal belang. Dat kan alleen tot stand komen na overleg met de andere overheden. Bovendien moet het vastgesteld zijn in de Kamer als het over landelijke overheid gaat, of in Provinciale Staten als het om provinciaal beleid gaat. Hierbij geldt natuurlijk wel dat "the proof of the pudding in the eating" is. Toen ik nog voorzitter van de Vereniging Nederlandse Gemeenten was, heb ik regelmatig gemerkt dat het voor sommige provinciebestuurders heel moeilijk is om te vertrouwen op gemeentebestuurders. Overigens merk ik dat nu ook nog wel bij Tweede Kamerleden die hun partijgenoten op lokaal niveau niet altijd vertrouwen. Ik zal verder niets zeggen over het kustbeleid, maar toen de minister daar iets over zei, leek dat er toch heel sterk op.

Op pagina 22 en 23 van de memorie van antwoord stelt de minister dat de krachtige werking van artikel 2.3 is vervat in de verplichte doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets. Die toets, die de Wro thans niet kent, leidt naar het oordeel van de regering tot een extra sturing op een terughoudende inzet van normstellende bevoegdheden van de provincie en het Rijk. Onder de Omgevingswet zal de rechter moeten toetsen of voldoende recht is gedaan aan die aspecten van doelmatigheid en doeltreffendheid. Je hoopt natuurlijk allemaal dat het nooit zo ver gaat komen. De noties volgen uit de noodzakelijkheidsvereiste, zoals in de Wro was opgenomen en die beperkt moet blijven tot de aspecten van de normstelling die noodzakelijk zijn voor de behartiging van het provinciaal of nationaal belang in kwestie. De heer Van Dijk heeft erover gesproken. Professor Korsse stelt echter dat een dergelijke doel-middeltoetsing in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak niet duidelijk is te herkennen. En volgens hem houdt dat verband met het feit dat ook de vraag wat ervoor nodig is om een bepaald belang te behartigen bij uitstek een politiek-bestuurlijke beoordeling vergt. In artikel 2.3 van de Omgevingswet staat nu dat Rijk en provincies moeten motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om de betreffende bevoegdheid uit te oefenen. Dat is dus geen verscherping, maar een verduidelijking. De grote vraag is of de bestuursrechter nu wel zal toetsen aan de aspecten van doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals de memorie van antwoord op pagina 132 veronderstelt. Immers, de bestuursrechter kan en mag alleen een rechtmatigheids- en dus marginale toetsing doen. De vraag is dan waaraan de rechter toetst. Wil de minister nog eens aangeven waarom zij denkt dat dit nu dus wel gaat lukken?

Een ander punt op dit terrein is de vraag of het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is op het vaststellen van nationale en provinciale visies en programma's. De daarin opgenomen doelstellingen worden door de rechter van belang geacht bij de beoordeling in hoeverre sprake is van een nationaal of provinciaal belang.

In de memorie van antwoord is opgenomen dat voor de bevoegdheden van de provincies en het Rijk die niet als normstelling aan te merken zijn, zoals de bevoegdheid om een omgevingsvisie vast te stellen of de bevoegdheid om een programma vast te stellen, het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel niet van toepassing is verklaard. Dit, omdat ze alleen de beschrijving van de doelstellingen van het betreffende bestuursorgaan en de beschrijving van de wijze waarop dat bestuursorgaan die doelstellingen wil bereiken, omvat. Maar doelstellingen die in beleidsdocumenten kenbaar zijn gemaakt, worden toch ook in de jurisprudentie van de bestuursrechter dikwijls van belang geacht voor de beoordeling van de vraag of er sprake was van een provinciaal belang, zoals de Raad van State ook op pagina 70 in haar advies opmerkt? In dat kader is het interessant dat er op 20 oktober 2010 een uitspraak is geweest — ik haal bewust een wat raar voorbeeld aan — over de maximale hoogte van op te richten reclamemasten in Groningen onder verwijzing naar het Provinciaal Omgevingsplan. Daarin was aangegeven dat reclamemasten het landschap kunnen ontsieren, waardoor ze dus niet hoger mochten zijn dan zes meter. Dat betekent dus dat een rijks- of provinciale omgevingsvisie een duidelijk begin van een motiveringsgrondslag vormt voor de toepassing van rijks- en provinciale bevoegdheden. Verandert dit nu of niet? Wil de minister daarop nog eens haar visie geven? Leidt dit gegeven er op zichzelf niet toe dat het subsidiariteitsbeginsel eigenlijk wel van toepassing moet worden verklaard op omgevingsvisies en -programma's?

Voorgaande sprekers hebben ook gesproken over de brief van 28 januari jl., waarin het Raadsledeninitiatief Lokale Autonomie aan de Eerste Kamer zijn zorgen heeft kenbaar gemaakt over de effecten van de Omgevingswet op de lokale autonomie. Eerlijk gezegd, denk ik dat een groot deel van de zorgen van die raadsleden ondervangen wordt door in artikel 2.3 van de Omgevingswet neergelegde principes zoals "decentraal wat kan en centraal, alleen als het moet" en "de minst belastende interventie". Dat laatste principe is in artikel 2.2 lid 3 geregeld. Ook worden die zorgen ondervangen door de "sneller en beter"-aanpak bij projectbesluiten, die in artikel 5.47 is opgenomen. Mijn fractie is deze mening ook toegedaan. Toch is er een element in het betoog van de raadsleden waarvan ook wij ons afvragen hoe dat later in de Omgevingswet is geregeld. Op grond van artikel 1.4 van de Crisis- en herstelwet is het beroepsrecht van lokale overheden ingeperkt tegen besluiten van de rijksoverheid die niet zijn gericht op de betreffende lokale overheid, maar behoren tot bij de Crisis- en herstelwet aangewezen projecten. Dergelijke projecten zijn meestal in de lokale politiek wel degelijk eerst besproken. Het is de bedoeling dat de Crisis- en herstelwet natuurlijk opgaat in de Omgevingswet. Keert de beperking van het beroepsrecht van lokale overheden daarin terug? Zo ja, hoe?

Nu spreken we vandaag alleen over de Omgevingswet. Die is natuurlijk maar een begin van het totaal van de wetgeving, nodig om het hele omgevingsrecht te herzien. Iedereen heeft daarover al iets gezegd. Binnenkort krijgen we nog de aanvullingswetgeving met de inpassing van allerlei sectorale wetten, de invoeringswetgeving, wat de uitvoeringswet eigenlijk is, en de AMvB's, waarin alle normen worden opgenomen. Die vullen dadelijk allemaal de Omgevingswet aan. Ze moeten mogelijk ook allemaal door

de Tweede en de Eerste Kamer. Ik hoop eerlijk gezegd — ik zeg nu wat ik zo straks ook al zei — dat we de discipline weten op te brengen om niet van alles te willen veranderen in die wetgeving. Dan is het einde namelijk zoek. Misschien zeggen we daarna wel "wat hebben we toch ontzettend veel geregeld", en moeten we wél een keer gaan maaien, maar ik denk dat we voor het succes van dit proces dat dan maar daarna moeten doen.

Dan kom ik nog te spreken over de legestarieven. Vanuit mijn historie zullen de leden begrijpen dat ik er geen probleem mee heb dat er verschillen zijn tussen de legestarieven die gemeenten hanteren, al was het maar omdat de kostenniveaus in verschillende soorten gemeenten nou eenmaal verschillen. Landelijke normen zijn mijns inziens dus echt onmogelijk. Toch zijn deze verschillen een eeuwige bron van ergernis. Het is naar de mening van de VVD dus wel van belang om te zorgen dat er gekomen wordt tot een grotere transparantie over de wijze van totstandkoming van die tarieven. We zijn dan ook heel verheugd dat de minister van BZK dit gaat opnemen in het Besluit begroting en verantwoording van provincies en gemeenten, zodanig dat gemeenten en provincies een transparante cijfermatige en inhoudelijke toelichting op de totstandkoming en de kostendekkendheid van de legestarieven moeten opnemen. Zo wordt het inzichtelijk voor de burgers hoe de tarieven zijn vastgesteld en welke elementen daarin een rol spelen.

Het is ook mooi dat die regels komend jaar al ingaan, dus een jaar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dan is dat vuiltje maar weggewerkt. Dank daarvoor aan deze minister en natuurlijk ook aan de minister van BZK.

Een ander probleem is nog de financiering van de verandering. Ook over dit punt is al gesproken door voorgaande sprekers. De minister zegt nog niet zo veel over dit punt. Een streven van de Omgevingswet is dat het werken met algemene regels uitgangspunt moet zijn en dat vergunningen de uitzonderingen worden. De verwachting is dat daardoor onder de Omgevingswet veel meer activiteiten dan nu gewoon vergunningsvrij kunnen worden verricht. Dat betekent voor gemeenten echter niet altijd dat er verhoudingsgewijs veel minder werk is. Een deel van het werk verschuift namelijk echt naar de voorkant, namelijk beleid en beantwoording van klantvragen over bijvoorbeeld vergunningsvrije activiteiten, maar een heel groot deel verschuift naar de achterkant, want gemeenten hebben nog steeds een toezichts- en handhavingstaak waar ze terecht geen leges voor in rekening mogen brengen. Die werkzaamheden moeten dus binnenkort uit de algemene middelen worden gefinancierd. Ik neem aan, en hoop dat de minister dat ook kan toezeggen, dat hiervoor gewoon het artikel 2-overleg gevoerd gaat worden waarmee daar invulling aan wordt gegeven.

Ten slotte voor nu, want we zullen elkaar nog dikwijls spreken voordat de Omgevingswet in totaliteit klaar is, het volgende. Als alle aanvullingswetten, de invoeringswet en de AMvB's zijn gepasseerd en geaccordeerd, gaat de VVD-fractie er wel van uit dat de beleidsterreinen die dan geïntegreerd worden in de Omgevingswet, waaronder ook het natuurbeleid, onder de verantwoordelijkheid van één bewindspersoon komen te vallen. In de huidige situatie zou dat betekenen dat alles naar Infrastructuur en Milieu moet, maar ik weet maar al te goed dat dan de volgende verkiezingen allang achter de rug zijn. Het is daarom van belang dat bij de formatiedossiers dit puntje wordt meegenomen. Hoe denkt de minister hierover?

Afrondend vindt de VVD fractie dit een bijzonder wetsontwerp. Als ik probeer vooruit te kijken en een beetje te dromen, dan wordt het over een aantal jaren, en dat zal best nog even duren, een stuk minder gecompliceerd voor burgers en bedrijven die iets willen, maar ook voor hen die tegen iets zijn. Daarmee zijn er kansen aanwezig om een heel grote hoeveelheid bureaucratie op te ruimen zonder de rechtszekerheid te verminderen. Sterker nog, die worden groter naarmate de eenvoud toeneemt.

De **voorzitter**:
Dank u wel. Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

In het schema was voorzien dat we omstreeks 16.45 uur klaar zouden zijn met de eerste termijn van de Kamer. Dan zou er geschorst worden tot 18.30 uur, inclusief de dinerpauze. Ik stel voor om te schorsen tot 18.00 uur, inclusief de dinerpauze, tenzij daar werkelijk heel grote bezwaren tegen zijn van de kant van de Kamer en/of de minister. Het is een beetje onzinnig om de drie kwartier die we nu sneller zijn, te laten verlopen. Ik zie dat er geen bezwaar tegen is.

De vergadering wordt van 16.08 uur tot 18.00 uur geschorst.

☐

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Voorzitter. Ik weet niet of u er behoefte aan hebt om te horen in welke volgorde ik antwoord ga geven.

De **voorzitter**:
Misschien hebben de leden daar behoefte aan. Voor hen is het wellicht nuttig.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik zal eerst een korte inleiding houden over het hoe en het waarom en over de totstandkoming. Vervolgens ga ik in op de paradigmawisseling. In dat punt zitten de onderwerpen participatie en cultuurverandering. Ik kom vervolgens op de rechtsbescherming en wat daarmee samenhangt. Dan de relatie tussen het wetsvoorstel en de AMvB's. Vervolgens ga ik in op digitalisering en de verhouding tussen de bestuursorganen. Daarna komen er wat punten aan de orde waar minder vragen over gesteld zijn: de Nationale Omgevingsvisie, het omgevingsplan, de kwaliteit plus de omgevingswaarde, de afweegruimte, de handhaving, de implementatie en overige punten.

De **voorzitter**:
Denkt u dat het nog wel gaat lukken om om ongeveer half elf klaar te zijn, inclusief de tweede termijn?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat hangt ervan af of u overal antwoord op wilt hebben of niet, voorzitter, maar ik zal mijn best doen om zo compact mogelijk te antwoorden.

Ik ben blij dat ik met de Eerste Kamer in gesprek kan gaan over de Omgevingswet, want met dit wetsvoorstel staan we aan de vooravond van een grootschalige en ook broodnodige modernisering van het omgevingsrecht. Dit werd al even gezegd, ik geloof door de heer Flierman, die citeerde uit de eerste wetten die er waren. De eerste wet uit het fysieke domein was de Mijnbouwwet uit 1815. In de loop van 200 jaar zijn er talloze sectorale wetten en besluiten bij gekomen. Ieder onderwerp had zijn eigen wet.

Die sectorale wetten en besluiten zijn destijds volledig logisch tot stand gekomen, met een eigen doel en een eigen aanpak. Dat ging heel lang goed, maar uiteindelijk is het veel te complex geworden voor deze tijd. De wetgeving is niet goed toegesneden om de complexe maatschappelijke opgaves waarvoor we staan, aan te kunnen pakken. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak van klimaatverandering, aan de energietransitie, aan de verandering van het winkellandschap, aan de demografische krimp en aan de economische groei; onderwerpen die hier door de leden genoemd zijn.

Om die opgaven echt goed het hoofd te kunnen bieden, vraagt de maatschappij om een overheid die snel en flexibel kan inspelen op de initiatieven van burgers en bedrijven in de leefomgeving, met burgerparticipatie, met goede rechtsbescherming en met oog voor de kwaliteit van onze leefomgeving, en zonder tegenstrijdige regels en nodeloos ingewikkelde procedures. Met de Omgevingswet wordt een nieuwe, frisse start gemaakt die stevig geschoeid is op Europese leest. Zestien wetten gaan volledig op in de Omgevingswet en tien wetten gaan er deels in op. Het aantal AMvB's wordt teruggebracht van 60 sectorale besluiten naar 4 besluiten die helder gericht zijn op initiatiefnemers, op burgers en op bevoegd gezag.

De Omgevingswet regelt twee essentiële dingen: ruimte voor een verdere, goede ontwikkeling van Nederland en waarborgen voor een veilige en gezonde leefomgeving. Het is een wet die heel veel werelden verenigt: ruimtelijke ordening, water, bouwen, infrastructuur, natuur, erfgoed en milieu. Daarmee hebben wij een primeur, want voor het eerst in de geschiedenis van ons land hebben wij nu een integrale wet voor de gehele leefomgeving. De Omgevingswet is bovendien de eerste Nederlandse wet die duurzame ontwikkeling van de leefomgeving centraal stelt. Ook dat is volgens mij een primeur in het Nederlandse recht. Daarmee is het ook een wet geworden van iedereen, voor besluitvorming over ruimtelijke projecten van groot tot klein, van een dakkapel tot en met de Tweede Maasvlakte.

Waarom doen we dit eigenlijk; wat zijn de doelen van deze stelselherziening? De Omgevingswet heeft als motto "ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit". Ik wil die op vier manieren verbeteren. Ten eerste moet het voor mensen makkelijker worden om te zien welke regel geldt. Dat is nu complex. Met de stelselherziening worden de regels op alle niveaus inzichtelijk samengevoegd, zodat iedereen weet waar hij aan moet voldoen. Denk bijvoorbeeld aan het omgevingsplan. Daarin bundelen we heel veel gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving die nu nog zijn opgenomen in tientallen verordeningen, zoals de kapverordening of de uitritverordening; u weet niet waar we allemaal verordeningen voor hebben. Je moet wel heel erg door de bomen toch nog het bos kunnen zien als je wilt weten wat je moet doen.

Ten tweede moet de wet ertoe leiden dat bij nieuwe ontwikkelingen in de leefomgeving alle relevante belangen in samenhang en in het begin worden bekeken en afgewogen. Dat betekent geen afvinklijstjes meer aan het eind van een proces, zoals wij in het verleden bij de meer sectorale benadering deden. Wij zorgen ervoor dat aan het begin van het proces ook zwakke belangen als milieu en gezondheid worden meegenomen. Mevrouw Teunissen vroeg waarom ik er vertrouwen in heb dat dit wetsvoorstel leidt tot een gezonde leefomgeving. Dit is een van de redenen; wij gaan die belangen aan de voorkant afwegen. Dat geeft een beter eindresultaat voor de kwaliteit van de leefomgeving en voor de mensen die erin leven. Het biedt ook de mogelijkheid om tot nieuwe, slimme combinaties te komen. Dat er zo'n behoefte is aan een integrale, gebiedsgerichte aanpak blijkt ook uit het feit dat nu al zo'n 30 gemeenten aan het experimenteren zijn met een integraal omgevingsplan, vooruitlopend op de Omgevingswet. De wet is er nog niet eens en de gemeenten zijn er al mee aan de slag! Hun enthousiasme onderstreept dit verbeterdoel.

Een derde belangrijke reden voor mij is dat ik meer bestuurlijke afweegruimte wil realiseren, zodat lokale overheden ook keuzes kunnen maken die passen bij hun specifieke situatie, omdat de Veluwe nu eenmaal vraagt om andere regels dan het centrum van Amsterdam. Uiteraard moet dat alles binnen duidelijke spelregels gebeuren, maar er zijn wel mogelijkheden om een eigen afweging op lokaal niveau te maken.

Ten vierde wil ik met de Omgevingswet de besluitvorming over projecten verbeteren en versnellen. De Omgevingswet harmoniseert procedures, biedt eenduidige rechtsbescherming en biedt ruimte voor participatie aan het begin van zo'n project. Daarmee kan het sneller en eenvoudiger worden voor diegene die iets wil ondernemen in zijn fysieke ruimte. Door versobering, door hergebruik en door fasering van onderzoek worden de onderzoekslasten bovendien verminderd. Ook dat voordeel kun je met deze wet bewerkstelligen.

Onder anderen mevrouw Jorritsma heeft mij gevraagd hoe deze wet tot stand is gekomen. Dit is een stelselwijziging die je alleen maar kunt doorvoeren als je de wet ook stevig verankert in de praktijk. Dat betekent dat wij van tevoren een grote betrokkenheid van gemeenten, provincies, waterschappen, milieuorganisaties, het bedrijfsleven, wetenschappers, de Raad van State en heel veel anderen hebben gerealiseerd. Wij hebben aan de voorkant een uitgebreid proces doorlopen om ervoor te zorgen dat hun ervaringen met de huidige regelgeving, positief en negatief, dit wetsvoorstel mede vorm hebben gegeven. Wat mij betreft is het dus ook geen papieren wet, maar een echte praktijkwet, opgebouwd uit de realiteit van elke dag en geworteld in de Nederlandse dynamiek. Ik had het hier eigenlijk al bij voorbaat willen doen, maar ik wil alsnog iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan deze wet. Het was namelijk een enorm werk, zowel voor mijn eigen mensen als voor iedereen van buiten die hierbij betrokken is geweest. Doordat er aan de voorkant zo goed is meegedacht en doordat daar belangen zijn meegewogen, is het een beter wetsvoorstel geworden. Dat is ook de werkwijze die wij bij de Omgevingswet voor de gehele leefomgeving willen uitdragen, waarvoor de Omgevingswet ook instrumenten biedt. Vandaag is een belangrijke mijlpaal in dit proces. Als chambre de réflexion draagt u nu en in

de toekomst bij aan de kwaliteit en bestendigheid van het nieuwe stelsel.

Ik wil nu ingaan op de paradigmawisseling die hiermee te maken heeft. Dan gaat het om participatie en de rol daarvan in deze wet, maar ook om cultuurverandering, een onderwerp dat daar heel nauw mee samenhangt. Zoals de leden allemaal weten, is een wetsvoorstel alleen niet voldoende. Pas als je in de praktijk tot echte verbetering komt, ben je echt succesvol. Een noodzakelijke eerste stap is dus de stelselwijziging, maar uiteindelijk gaat het ook nadrukkelijk om een verandering in de werkwijze binnen de bestuurscultuur bij de overheid. Het is van een "nee, tenzij" naar een "ja, mits", van het verschuilen achter regels naar het lef om besluiten te nemen. Uiteindelijk draait het om een echte verbetering van de participatie. De gebruiker moet centraal komen te staan. Dat vereist ook een integrale aanpak, want een initiatief dat genomen wordt, raakt vaak heel veel belangen. Als je die belangen aan de voorkant goed afweegt, kun je met een veel beter voorstel komen. De Omgevingswet biedt daarvoor instrumenten — dat is nieuw — omdat alle aspecten aan de voorkant worden meegenomen. Daarmee kan daadwerkelijke emancipatie van onderwerpen als natuur, milieu en water plaatsvinden. Dit vergt echter wel een andere manier van werken en denken. Het vergt een andere mindset. Verschillende leden van de Kamer hebben terecht expliciet aandacht gevraagd voor zowel het participatieproces als de cultuurverandering. Gelukkig zie ik al veel goede voorbeelden in het land. Die verdienen brede navolging en die stimuleer ik ook, maar dat betekent niet dat wij bij het aannemen van de wet klaar zijn met dat programma. Het implementatieprogramma dat wij met andere overheden gestart zijn, zal ik ook de komende tijd intensief voortzetten. Door zowel aan de wetgeving als aan de uitvoering te werken, kunnen wij de stelselherziening uiteindelijk in zijn geheel realiseren.

Hoe gaat die participatie eruitzien? Wij zien nu al de positieve uitwerking van bijvoorbeeld de Elverding-aanpak bij MIRT-trajecten. Elverding heeft gezegd: hoe kan het nou dat ruimtelijke projecten en wegenprojecten zo ontzettend veel tijd in beslag nemen, maar vaak toch halverwege het proces sneuvelen? Hij heeft ons geadviseerd om alle belanghebbenden veel meer aan de voorkant te betrekken, om ook alternatieven mee te wegen en om daarin duidelijk en transparant te zijn. Dat proces is al even gaande en het is succesvol. Dankzij de Omgevingswet zal niet alleen bij infrastructuurprojecten, maar veel breder bij leefomgevingsprojecten een dergelijke structuur gevolgd worden. Wij willen meer participatie aan het begin van het besluitvormingstraject. Het gaat dan niet om de formele momenten, maar bijvoorbeeld om de voorbereiding van omgevingsvisies, omgevingsplannen en projectbesluiten. Je moet ervoor zorgen dat je de belangen op tafel hebt liggen. Dan kun je de belangen in onderlinge samenhang afwegen en zoeken naar slimme combinaties. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben ook belang bij kwalitatief goede besluiten. Ze denken ook graag mee. Door vroegtijdige participatie ontstaan niet alleen de beste plannen, maar ontstaat ook draagvlak. Dat is weer van belang in het vervolg van de verschillende projecten die wij of anderen willen realiseren. Partijen zullen zich namelijk niet overvallen voelen, omdat zij het gevoel zullen hebben dat zij gehoord zijn. Ik ga daar zo dieper op in.

Dit wordt dus een vast onderdeel van grote, complexe projecten. Het geldt niet alleen voor infrastructuurprojecten, maar voor alle ruimtelijke projecten. Voor grote projecten wordt het Projectbesluit ingezet. Daarin is vastgelegd dat het bevoegd gezag een participatieplan maakt, dat er een brede verkenningsfase is waarin alle belangen breed in kaart worden gebracht, en dat iedereen oplossingen kan aandragen die ook serieus in overweging genomen moeten worden. In omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's moeten de bestuursorganen aangeven hoe zij de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben georganiseerd. Ook een initiatiefnemer moet bij de aanvraag van een vergunning aangeven hoe hij dit doet. Dat ga ik ook regelen in de uitvoeringsregelgeving, dus in de AMvB's en de ministeriële regelingen.

De regelgeving stimuleert daarmee dat participatie plaatsvindt. De manier waarop de participatie plaatsvindt, verschilt natuurlijk per geval. Dat vraagt om maatwerk. Ook daar heeft de Kamer om gevraagd. Zij heeft eigenlijk tegen mij gezegd: u hebt wel vastgelegd dat participatie plaatsvindt, maar hoe die plaatsvindt is ook relevant. Ik zie om mij heen heel veel vormen, zoals raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes. Een paar jaar geleden deden wij nog niet echt aan internetconsultatie, maar ook dat doen wij inmiddels wel overal. Er wordt steeds vaker gevraagd of er al internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Het zou mij niet verbazen als iedereen over tien jaar zegt: tja, maar we hebben er niet met de VR-bril naar kunnen kijken! Dat is een virtual-realitybril, zeg ik voor degenen die die term nog niet kennen. Maar ongetwijfeld kent u dat begrip allemaal, aangezien de Eerste Kamer eerder gedigitaliseerd was dan de Tweede Kamer. In ieder geval komen er steeds nieuwe manieren waarop je participatie voor mensen aantrekkelijker en makkelijker kunt maken. Ik denk dat je niet in de wet moet vastleggen hoe je dat moet doen, omdat het geen kwestie is van aanvinken wat je zoal gedaan hebt. Het is veel meer een kwestie van aanvonken: hoe zorg je ervoor dat je als bestuur mensen enthousiast meeneemt in participatie? Dat vergt een actieve houding, een actieve rol van het bestuursorgaan. Het gaat om de bestuurscultuur. Het werkelijk luisteren naar de samenleving leg je niet vast in regeltjes. Naar aanleiding van de diverse vragen in de Kamer heb ik wel een voorstel om dit nog wat verder te verankeren en te verbeteren, om ervoor te zorgen dat degenen die dit nog moeilijk en complex vinden, daarbij geholpen kunnen worden.

Eerst misschien even het SCP. Wij hebben het gevraagd om eens met ons mee te denken over de vraag hoe we die participatie het beste kunnen organiseren. Ik was blij met de opmerking van mevrouw Jorritsma dat het SCP-rapport geen aanklacht tegen de Omgevingswet is. Daarin staat: het is juist heel goed dat jullie dit willen gaan doen, maar als jullie het gaan doen, denk dan daar en daar en daar aan. Het SCP noemt bijvoorbeeld de hoge kwaliteit van communicatie. Je moet helder zijn in je doelstellingen. Je moet voldoende betrouwbare informatie hebben. Je moet als overheid ook goede antennes hebben voor wie je erbij zou moeten betrekken. Je moet ook oog hebben voor de reikwijdte en de grenzen van participatie. Je moet burgers dus niet overvragen. Ik denk dat het heel goed dat het SCP daarmee komt. Ik betrek die randvoorwaarden ook bij het implementatieprogramma dat ik samen met de medeoverheden ben gestart. Dat doe ik bijvoorbeeld ook bij het opstellen van de Nationale Omgevingsvisie.

Participatie is natuurlijk niet nieuw. We hebben veel ervaring opgedaan met eerdere projecten. Zeker in de ruimtelijke

sfeer zie je dat er eigenlijk al heel veel gebeurt op dat vlak. Ruimte voor de Rivier is een project waarin bijvoorbeeld heel intensieve participatie heeft plaatsgevonden met alle betrokkenen rondom de rivierprojecten. Ik kan me niet voorstellen dat wij dergelijke projecten nog zonder zo'n opzet zouden kunnen doen. Waar de Koning het ooit had over de participatiesamenleving dacht iedereen dat dat ermee te maken had dat de zorg werd gedecentraliseerd en dat mensen meer zelf moesten gaan doen. De participatiesamenleving is op het gebied van ruimtelijke ordening al heel lang een feit. Je kunt geen schop in de grond steken zonder dat je ook de omgeving daarbij betrekt. Er zijn in het land dus eigenlijk al veel ervaringen mee opgedaan. Ik ben ervan overtuigd dat dat ook in de breedte kan gaan werken.

Wat zou je dan onder andere kunnen doen om dat wat meer vorm te geven? Ik heb net al gezegd hoe het formeel zit bij de grote projecten, de omgevingsplannen en de initiatiefnemers. Je zou bijvoorbeeld kunnen kijken of we uiteindelijk een participatieprogramma kunnen maken met de VNG, IPO-Unie, de milieuorganisaties en VNO-NCW over de manier waarop diverse partijen zo goed mogelijk betrokken kunnen worden bij aanvragen. Het gaat dan om het helpen vormgeven van een participatietraject.

Ik heb voor de ruimtelijke ordening een ontwerpteam het land ingestuurd. Dat is het O-team, genoemd naar het A-team. Sommigen van jullie zullen dat misschien wel kennen, anderen niet. Het helpt gemeenten om ontwerpen te maken voor wat moeilijkere projecten. Zo kun je ook bedenken dat een ministerie mensen beschikbaar stelt om zo'n participatietraject vorm te geven. We kunnen een handreiking opstellen samen met de partijen die ik net noemde. We kunnen mensen beschikbaar stellen die kunnen helpen bij het vormgeven van zo'n participatietraject. Ook kunnen we de VNG vragen om de handreiking en het modelomgevingsplan dat door de VNG ontwikkeld wordt te combineren. Hierover zijn diverse vragen gesteld. D66 kwam er volgens mij als eerste mee, maar ook anderen hebben hierop gedoeld. Volgens mij is dat een van de manieren om dat participatieproces nog verder en steviger te verankeren richting de toekomst.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Dank voor deze antwoorden. Ik heb een vraag over iets wat de minister al eerder aangaf. Alles wat zij nu zegt over participatie, bijvoorbeeld dat het vroegtijdig moet en dat het geregeld wordt in de wet, gaat over participatie bij grote, complexe projecten. Waarom beperken de verplichtingen in de wet zich daartoe? Zou het niet zo moeten zijn dat burgers en allerlei groeperingen volop kunnen participeren in allerlei soorten activiteiten, en dat daarvoor juist de mogelijkheid van vroegtijdig meedoen wordt geregeld?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik beperkte het niet tot grote projecten. Ik gaf net al aan dat je bij de grote projecten een projectbesluit hebt. Bij omgevingsplannen, -visies en -programma's is participatie ook aan de orde. Daarbij moeten bestuursorganen aangeven hoe ze zijn omgegaan met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Initiatiefnemers van individuele projecten moeten bij de vergunningaanvraag hetzelfde doen. Ze moeten dus aangeven hoe ze zijn omgegaan met participatie. Ik heb ook aangegeven dat ik daar bij de uitvoeringsregelgeving op wil terugkomen. Dat ziet u hier in deze Kamer dus allemaal weer terug.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Is participatie volgens deze wet volop verplicht bij een gewone activiteit die je niet een complex project kunt noemen, maar waarbij de gemeente bijvoorbeeld iets van plan is?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Bij grote projecten heb je echt een projectbesluit. Dat is een instrument dat daarbij vormgegeven wordt. Bij omgevingsplannen, -visies en -programma's moet de gemeente aangeven hoe ze de participatie georganiseerd heeft. Dat geldt ook voor de individuele initiatiefnemer. Dat kunt u zijn, of een bedrijf, of uw buurman of buurvrouw. Die moet ook aangeven hoe hij of zij de participatie georganiseerd heeft.

Ik zei net dat ik in ieder geval wil kijken of we een team kunnen hebben dat daarbij kan helpen. Ik wil met een aantal partijen een handreiking opstellen. Ik wil kijken of dat dan ook door de VNG kan worden meegenomen bij het modelomgevingsplan. Uiteindelijk hebben we bij het implementatieprogramma ook een jaarlijkse monitor. Daar kunnen we participatie een onderdeel van laten zijn. De Kamer ontvangt die monitor jaarlijks en kan daardoor jaarlijks zicht blijven houden op hoe het daarmee gesteld is.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Die monitor klinkt goed, zeker in aanloop naar de instellingswet. We kunnen dan een vinger aan de pols houden bij de manier waarop de cultuuromslag op gang komt. Een van de zorgen van mijn fractie was de representativiteit in de participatie. Ik hoor graag hoe die geborgd kan worden.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
We zijn eigenlijk al aan het oefenen met de schrijvers van omgevingsplannen. We zijn ook aan het kijken hoe die participatietrajecten lopen. Daarom hebben we ook pilots geëvalueerd. Lang voordat de wet überhaupt geldig wordt zijn we al aan het kijken wat je allemaal tegenkomt. Dat is juist zo interessant omdat je het meeste leert van de werking in de praktijk. Ook de representativiteit is dan een interessant onderwerp. Je kunt daarbij kijken hoe je die steeds verder kunt verbeteren bij verdergaande participatieprojecten. De vraag is uiteindelijk of je iedereen erbij wilt betrekken. Dat hoeft niet altijd. Je wilt in ieder geval dat het voor iedereen beschikbaar en mogelijk is. Zoals nu ook het geval is, zijn sommige partijen er meer in geïnteresseerd om te participeren dan andere. Als je als gemeente sommige doelgroepen niet bereikt, terwijl je wel heel graag zou willen dat zij deel uitmaken van een participatieproject, vind ik dat je moet gaan zoeken hoe je dat het beste kunt doen en hoe je een bepaald type doelgroep bereikt.

Ik ben zelf wethouder geweest en ik weet hoe complex het is als je een avond organiseert over parkeergarages of -plekken in de straat. Er komt dan bijna niemand, terwijl je weet dat het een hot item is. Op het moment dat je de straat in komt rijden om de plek op te heffen, staat ineens iedereen op zijn achterste benen. Het zal wel wat makkelijker worden

om te participeren voor mensen die dat niet als beroep hebben doordat je veel meer digitale instrumenten hebt. Tegenwoordig kun je op je computer een signaal krijgen als er bij jou in de buurt bijvoorbeeld een vergunning is aangevraagd, als je je daarvoor inschrijft. Je hoeft dan niet te wachten tot je ziet dat er iets gebeurt. Je kunt dat dan vrij vroegtijdig zien.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Dit gaat allemaal uit van de goede, welwillende overheid. Daar ga ik ook graag van uit. Tegelijkertijd heb ik een zorg. Als er in een gemeente bepaalde grondposities of financiële ramingen zijn, moet voorkomen worden dat zo gestuurd wordt op participatie dat groepen die minder hinderlijk zijn — om het maar even onaardig uit te drukken — er wel zijn, terwijl groepen die lastige vragen stellen er niet zijn. Hoe wordt daar tegenaan gekeken? Kan de minister daar iets meer over zeggen? Representativiteit is voor mij niet alleen het betrekken van groepen die je graag ziet komen. Ik herken dat beeld. Het gaat er juist om dat ook die lastige burger er af en toe bij betrokken wordt.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
In de huidige wetgeving heb je daar geen instrumentarium voor. De participatie is relatief beperkt. Wat ik beoog met deze wet is juist om aan de voorkant de participatie te versterken. Voorheen nam ik een tracébesluit, waarbij mensen rondom een weg daar dan over inspraken. Halverwege bleek dan: o ja, er is ook een natuurbelang en een ander belang. Gedurende het proces moest je dan ineens proberen om allerlei alternatieven in beeld te brengen. Deze wet beoogt juist dat je aan de voorkant nadenkt of je alle belanghebbenden aan tafel hebt gevraagd. Dat zijn ook diegenen die een ander belang hebben dan jijzelf. Als je dat als gemeente niet goed gedaan hebt, kun je daarop aangesproken worden als je vervolgens besluiten neemt. Dat is omdat je bij een projectbesluit een participatieplan moet maken en je dat bij omgevingsvisies inzichtelijk moet maken. De gemeenteraad is natuurlijk het orgaan dat erop moet toezien of al die verschillende belangen wel vertegenwoordigd zijn. Ik denk dat het hiermee alleen maar beter wordt. Heb je daarmee altijd iedereen te pakken? Ik denk niet dat ik daarop een ja kan geven. Dat zal mevrouw Bikker ook begrijpen. Het is en blijft zo dat sommige doelgroepen lastig te bereiken zijn en dat eigenlijk ook niet echt willen.

Mevrouw Stienen heeft gevraagd om de best practices te delen via de Laan van de Leefomgeving. De best practices worden nu ook al digitaal gedeeld. Mijn inzet is dat dat ook mogelijk blijft na de inwerkingtreding, via het implementatieprogramma.

De PvdA heeft gevraagd of burgers en groeperingen niet het recht zouden moeten hebben op een objectieve toets van de informatie, omdat je natuurlijk goede informatie nodig hebt als je wilt participeren. Burgers hebben recht op informatie die objectief is. Het bevoegd gezag is daarvoor ook verantwoordelijk. Dat digitale stelsel gaat heel erg helpen bij het goed vormgeven daarvan. Nu zie je vaak dat gemeenten zelf allerlei onderzoeken moeten laten doen, keer op keer. Dat is nog niet voor iedereen inzichtelijk. Straks wordt het met een digitaal stelsel — waarin we ook de data up-to-date willen houden, en waarin je eigenlijk ook een manier wilt vinden om een stempeltje te geven op die data om te zeggen dat die goed is — voor individuele burgers veel gemakkelijker om toegang te krijgen tot dergelijke informatie.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik stel toch nog twee vragen over participatie. Mijn fractie heeft gevraagd op welke wijze de minister participatie wil inzetten bij de ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie. Ik ben benieuwd hoe zij kijkt naar het verschil met de participatieladder: mensen die meedenken en bijna tot op het niveau van co-creatie meebeslissen. Mijn tweede vraag die gerelateerd is aan participatie gaat toch nog over die representativiteit. In aansluiting op wat mevrouw Bikker heeft gevraagd: hoe krijgen wij mensen die niet eens weten dat zij belanghebbenden zijn toch in dat participatietraject?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Mijn reactie op de eerste vraag over de Nationale Omgevingsvisie: dat moet een co-creatief proces worden, zoals dat heet. Dat betekent onder andere dat er samengewerkt wordt met burgers. De allereerste uitwerking hiervan is een vernieuwd Overleg Infrastructuur en Milieu waarin naast bedrijven en maatschappelijke organisaties ook burgers worden uitgenodigd om mee te praten over de Nationale Omgevingsvisie. De eerste vindt plaats op 29 maart. Wij gaan daar dus meteen mee aan de slag. Daarnaast zijn wij op dit moment bezig om instrumenten te ontwikkelen om dat proces van co-creatie ook op een juiste manier vorm te geven. Een voorbeeld daarvan is de Werkplaats NOVI, Nationale Omgevingsvisie, waarin we een dialoog met diverse partijen organiseren. We zullen met de agenda voor die omgevingsvisie naar de Kamer komen. De buitenwereld zal die kunnen zien, dus er zullen zich ook vanzelf wel weer allemaal partijen aanmelden met ideeën en de wens tot betrokkenheid. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat dat een co-creatief proces wordt.

De tweede vraag was: hoe zorg je ervoor dat bepaalde groepen betrokken worden. Nogmaals, dit is een vorm, een instrument dat we gekozen hebben. Dat instrument zegt: zorg nu dat je aan de voorkant van een ingreep of een initiatief dat je wilt nemen, diverse belanghebbenden erbij betrekt. Dat betekent: mensen die voor zijn en mensen die tegen zijn. Als je slim bent, zorg je ervoor dat je ook de tegenstanders aan tafel hebt zitten, want anders heb je daar later in het proces veel meer last van omdat men dan bezwaar en beroep kan aantekenen. Dat geeft dus eigenlijk een prikkel aan de initiatiefnemers om echt te zoeken en ervoor te zorgen dat bepaalde groepen er zijn. Als het gaat om representativiteit denk ik dat men goed in staat zal zijn om voor- en tegenstanders bij elkaar te brengen. Dan blijven er nog bepaalde groepen over die überhaupt ondervertegenwoordigd zijn in de maatschappelijke deelname. Dat kan zijn vanwege taalelementen, opleiding of wat dan ook. Dat zal altijd complex blijven. Mensen moeten wel willen. Ik gaf echter ook aan dat het steeds makkelijker wordt gemaakt doordat er signaaltjes worden afgegeven dat er iets gebeurt in de omgeving. We zullen proberen om het zo simpel mogelijk aan te bieden.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik heb een vervolgvraag waarbij ik ook inga — u zult het niet geloven — op wat onze PVV-collega heeft gezegd over

de inspraak rond asielzoekerscentra. Wij hebben het in Den Haag meegemaakt dat mensen in sommige buurten net wat mondiger waren en meer tijd hadden dan in andere buurten, waar mensen ook niet zo goed begrijpen hoe dit soort processen gaat. Mijn partij vertrouwt enorm op de eigen kracht van mensen, maar wil ook dat die stemmen gehoord worden. Ik ben dan ook nog niet helemaal tevreden met het antwoord "we weten toch dat mensen af en toe niet mee kunnen doen".

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Misschien zijn die groepen op dit onderwerp juist vaak wel flink vertegenwoordigd bij de inspraak. Dat zie je ook wel in de vele programma's die we daar in de afgelopen tijd gezien hebben. Met deze wet wordt nu juist gerealiseerd dat groepen aan de voorkant aan tafel worden gekregen. Iedereen wordt genodigd, het wordt kenbaar en toegankelijk gemaakt en beschikbaar gesteld. Sommige groepen zullen misschien wel op zo'n asielzoekerscentrum afkomen, maar niet op de omgevingsvisie. En dat is de andere kant van het verhaal: we kunnen ze niet naar binnenslepen. We kunnen er echter wel zoveel mogelijk aan doen om de drempel laag te houden.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Nog even over de vooronderstelling dat mensen die op de inspraak komen over een asielzoekerscentrum per definitie tegen zijn: dat is natuurlijk niet altijd correct. Er zijn ook veel mensen die naar zo'n inspraakavond komen omdat zij vinden dat zo'n centrum best bij hen in de buurt mag worden gerealiseerd.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat komt voor. Het zou evenwel mooi zijn als de mensen die ergens positief over zijn net zo actief zouden inspreken als de mensen die ergens tegen zijn. Meestal is het verschil in de verhouding fors en zie je in het debat de voorstanders minder goed dan de tegenstanders.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Mag ik de minister nog een vraag stellen over dat stempel dat op de objectieve informatie wordt gezet? Natuurlijk gaat de wet ervan uit dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit. Mij ging het met name om de toegankelijkheid. Als je het niet eens bent met de informatie die de overheid naar voren brengt, waar kun je dan een toetsing krijgen voordat je in een juridisch debat komt en naar de rechter gaat om je gelijk te krijgen over de betrouwbaarheid van die milieu-informatie? Ik stelde een faciliteit voor die op dat moment mensen helpt; niet de mensen die creatief willen meedenken, maar de mensen die vragen "hoe zit het nu eigenlijk, kan iemand mij uitleggen of mijn belang gediend is met het doel dat de overheid nastreeft?".

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik denk dat dat een instrument is dat vaak ingezet zal worden, afhankelijk van de grootte en de complexiteit van een project. Ik noem het voorbeeld van de windmolens. Daarover is discussie gevoerd in de Kamer. Toen is gezegd: zouden de bezwaarmakers ook objectieve informatie kunnen krijgen over windmolens, zouden zij gesteund kunnen worden door een team dat hen uitlegt wat de informatie nu eigenlijk betekent? Bij een dergelijk groot en complex verhaal zie je zoiets voorkomen. Ik denk niet dat je dat voor alles moet doen; dat moet je niet per dakkapel willen regelen. Het is echter wel een van de instrumenten die een gemeente kan inzetten om burgers goed te ondersteunen.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Dan is het de gemeente die volgens de minister verantwoordelijk is. Mij gaat het echter om de systeemverantwoordelijkheid die de minister heeft. Zij kan zeggen "ik regel het zelf en bied het aan". Zij kan ook besluiten om af te spreken met de koepelorganisaties dat iets dergelijks gezamenlijk wordt ingesteld. In mijn beeld kan het net zo goed gaan om verkeerstellingen in de straat waar ik woon, of de vraag of daar eenrichtingsverkeer kan worden gerealiseerd. Het hoeft niet alleen maar te gaan over 150 meter hoge windmolens. Het gaat echt over vraagstukken die mijn direct leefomgeving kunnen beïnvloeden, waar ik een toets op wil. Dat wil ik niet alleen maar overlaten aan de ambtenaar die tegen mij zegt: mijnheer, wij hebben dat goed voor u in het snotje.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Om die reden sprak ik over de stempel. Met de Laan van de Leefomgeving beogen wij dat alle informatie, bijvoorbeeld over natuur, geluid, uitstoot en kadastergegevens, goed, actueel en betrouwbaar is. "Goed en actueel" is ook van belang omdat het Raad-van-Stateproof moet zijn. Je moet ervoor zorgen dat het gebruikt kan worden, zodat niet tijdens een beroeps- of bezwaarprocedure of een rechtsgang blijkt dat de informatie waarmee gewerkt is onjuist was. Omdat dat nu allemaal individueel door verschillende onderzoeken verzameld wordt, hebben we gezegd dat we een Laan van de Leefomgeving willen maken — ik ga daar straks nog dieper op in — waarin die informatie voor iedereen beschikbaar wordt, geactualiseerd en betrouwbaar. Op het gebied van uitstoot is de informatie die wij hebben al heel erg geactualiseerd en betrouwbaar. Het RIVM kijkt daarnaar. Die zet daar een stempel op. Bij natuur is er echter nog best wat te doen om die informatie te actualiseren. Dat betekent dat we nog wel een klus hebben. Het houdt in dat we als individu, als burger, niet via de gemeente de informatie krijgen waarvan we niet zeker weten of die gekleurd is of niet, maar we dat uiteindelijk ook zelf kunnen bekijken en opvragen. Als je dan de instituten niet vertrouwt of in twijfel trekt, wordt het natuurlijk een lastige discussie. Daarnaast gaf ik al aan dat het soms zal voorkomen dat er een team wordt ingezet dat mensen helpt bij heel grote, complexe projecten.

De heer **Verheijen** (PvdA):
Het gaat mij deels om de toegankelijkheid. Er zijn natuurlijk grote databestanden, maar de vraag is of die toegankelijk zijn voor burgers die niet dagelijks met die materie te maken hebben. Moeten zij niet geholpen worden? Deels gaat het mij erom dat je, als je bevoegd gezag bent, soms ook initiatiefnemer bent. Moet je de informatie dan zelf kalibreren, of is er ook een mogelijkheid om als burger de toets te vragen bij een onafhankelijke derde om een advies te krijgen over de vraag of de informatie op die plek wel deugt? Die databestanden zijn natuurlijk erg abstract en globaal en ze geven heel veel meta-informatie. De toegankelijkheid zou gediend kunnen zijn als je daarbij als burger geholpen

wordt. Ik wijs ook op het rapport Montessori-democratie van Tonkens en anderen, waarin nadrukkelijk wordt gewezen op de groep mensen die niet de mogelijkheid hebben om de tijd vrij te maken om zich daar elke keer weer in te verdiepen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik snap die vraag heel goed. Aan de andere kant zit ik met het dilemma of dat verplichtend moet worden opgelegd in een wet. Dat betekent dat je dit van groot tot klein zou moeten bieden en daar zitten natuurlijk ook een kostenkant, een tijdskant en van alles aan. Wij proberen natuurlijk die participatie zo veel mogelijk vorm te laten geven door het gezag dat een initiatief neemt. Dat kan lokaal gezag, provinciaal gezag of het Rijk zijn. Wij proberen dat gezag de projecten zo goed mogelijk te laten vormgeven en inzichtelijk te laten maken hoe het dat doet. Soms is zo'n vorm van ondersteuning nodig en soms niet. Een individu kan natuurlijk altijd ook zelf daar advies over aanvragen. Ik weet niet of de heer Verheijen daarnaar op zoek is, maar om dat voor iedereen en altijd te verplichten lijkt me een heel dure en complexe opgave. Dan moet je een heel raamwerk maken om dat ook altijd te kunnen leveren.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Ik hoor de minister zeggen dat burgers door gemeenten met objectieve informatie ondersteund kúnnen worden. Het is dus een kanbepaling. Ik heb inmiddels situaties meegemaakt waarin windmolenparken werden gerealiseerd en gemeentes absoluut niet met informatie over de brug kwamen richting bezwaar makende burgers. Gemeentes wilden zelfs niet meer praten met betreffende burgers. In hoeverre kunnen die burgers nou nog ergens op terugvallen als een gemeente zich zo opstelt en niet bereid is om betreffende objectieve informatie te leveren? Is er dan ook nog een oplossing of iets waar ze terechtkunnen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat is waarom wij uiteindelijk bij windmolens ervoor gekozen hebben om nationaal een team in het leven te roepen waar mensen met hun vragen terechtkunnen. Dat is redelijk recentelijk opgericht. Nu worden er de eerste ervaringen mee opgedaan. De heer Van Hattem en anderen, waaronder het CDA, hebben vragen gesteld over het windmolentraject. Ik denk dat het sowieso beter zou werken om dat hele traject onder de Omgevingswet te doen, omdat je iedereen dan ook aan de voorkant aan tafel gevraagd zou hebben. Bij windmolens is dat nu bijvoorbeeld georganiseerd. Er is een nationaal team om dat te kunnen doen. Het zal soms wel nodig zijn en soms niet. Dat hangt af van de grootte van een initiatief. Als iemand een stuk aan zijn bedrijf wil bouwen, of als iemand een duurzaamheidsinitiatief heeft, dan kan het goed zijn dat er geen behoefte aan bestaat.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Dat hangt inderdaad af van de situatie, maar wij hebben het hier wel over situaties die ongeacht de initiatiefnemer een grote impact hebben op hun omgeving. Als het initiatief uitgaat van het Rijk, dan is er blijkbaar zo'n rijksteam, maar als het initiatief uitgaat van de gemeente of van een particuliere ontwikkelaar van een windmolenpark, zeggen zij misschien wel dat zij hun bedrijfsgeheimen niet willen delen met andere burgers. We zien de laatste tijd steeds meer van dat soort organisaties, zoals coöperaties die windmolenparken starten. Hoe wordt er met zo'n situatie omgegaan, als omwonenden er wel behoefte aan hebben?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Wat een bedrijfsgeheim is, is heel nadrukkelijk gedefinieerd. Je kunt dus precies zien wanneer het wel of niet om bedrijfsvertrouwelijke gegevens gaat. We moeten in de hele discussie over windmolens onderscheid maken tussen de procedure zoals die tot nu toe was, en wat die zou kunnen zijn in de toekomst, onder de Omgevingswet. Die is er nu nog niet. Wij beogen met die Omgevingswet dat er veel meer aan de voorkant met diverse partijen gepraat wordt over de belangen. Nu was de discussie: er zal duurzame energie komen, de provincies krijgen de ruimte om dat vorm te geven en als dat niet gebeurt, is er een rijksinpassingsbesluit. Dat is natuurlijk een veel centralere sturing, waarbij het Rijk een soort dwangmiddel heeft om dat alsnog te realiseren.

Hoe gaat dat met participatie bij windparken in de toekomst? De rechtsbescherming van de burger blijft gewoon geborgd, er is een gelijkwaardig beschermingsniveau. De beroepsmogelijkheden bij de toekomstige instrumenten zijn vergelijkbaar met de huidige instrumenten. Burgers kunnen gewoon beroep aantekenen bij een omgevingsplan, een projectbesluit of bij vergunningen. Maar er komt een grotere nadruk op de burgerparticipatie aan het begin van de besluitvorming. Ik denk dat dat alleen maar een positievere invulling gaat geven. Dat betekent niet dat iedereen in een keer voor windmolens zal zijn, of dat daarmee alle windmolens in een keer zullen verdwijnen, maar het betekent wel dat je het debat veel meer op gang brengt. Je hebt de participatie van de burger dus eigenlijk zowel aan de voorkant als de achterkant van de besluitvorming verzekerd.

Van Hattem vroeg of het vooral over financiële participatie ging, maar het wetsvoorstel gaat daar niet over. Het gaat nou juist over de procesparticipatie die hij van belang vindt.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Het is op zich goed dat die participatie vooraf geregeld is, maar mijn zorg is eigenlijk in hoeverre daadwerkelijk naar de burgers wordt geluisterd als zij participeren. In de wet zitten op dat punt helemaal geen vereisten. Er kunnen informatiebijeenkomsten worden georganiseerd, burgers kunnen geïnformeerd worden en hun zegje doen. Als er vervolgens weinig of misschien wel helemaal niets met die participatie wordt gedaan, in hoeverre schieten ze er dan nog iets mee op? Ik zou toch graag willen zien dat er iets op tafel komt te liggen waar die burgers op terug kunnen vallen, omdat er iets concreets moet worden gedaan met waar ze inspraak op leveren. Ik zeg dat niet voor niets. Bij pilots, bijvoorbeeld met stallen die worden uitgebreid, is gebleken dat er dan een heggetje omheen wordt gelegd om ze aan het landschap te onttrekken, om ze landschappelijk in te passen, en that's it. De voornaamste bezwaren over stank en dergelijke blijven dan toch nog bestaan. Bij windmolens of azc's is dat eigenlijk niet anders.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Het lastige bij participatie is dat je het heel goed kunt doen, maar er uiteindelijk om goede inhoudelijke redenen voor kunt kiezen om ingebrachte ideeën niet over te nemen. Je kunt er ook voor kiezen om dat wel te doen, omdat er een goed voorstel op tafel is komen te liggen. Hoe organiseer je nou eigenlijk dat het niet een farceparticipatie is? Die vraag zit erachter.

Volgens mij is het simpel. Ik heb hetzelfde natuurlijk bij rijkswegen. Ik organiseer participatie, ik moet alternatieven in beeld brengen en er komen diverse partijen die zeggen dat de weg rechtsom moet in plaats van linksom, of bovengronds in plaats van ondergronds. Er worden allerlei alternatieven ingebracht. Daar moet ik inhoudelijk op reageren. Vervolgens moet ik aan de Kamer laten zien wat ik met de participatie heb gedaan. Soms zeg ik dat het een goed plan is en neem ik er iets van over. Soms zeg ik dat het helemaal niet kan, omdat vrachtauto's zowat naar beneden storten als er een tunnel wordt gelegd. Je moet het gewoon openstellen, je moet inhoudelijk antwoord geven, maar uiteindelijk heb je als bestuurder je eigen afwegingen en maak je je eigen keuze. Je kunt nooit zeggen dat het goede participatie is geweest als er zoveel procent is overgenomen. Je moet wel kunnen laten zien dat je de participatie en de alternatieven serieus hebt genomen.

Ik kan niet inschatten of het voorbeeld dat de heer Van Hattem noemt over het eromheen geplaatste hegje de enige optie was en of het een goed participatieproces is geweest. Maar ik kan wel zeggen dat de Kamer mij ter verantwoording roept en vraag of ik de participatie goed heb gedaan. Ik kan het dus niet wegmoffelen. Mijn ervaring is dat zij alle alternatieven nog een keer met mij gaat bespreken om nog een keer te horen waarom ik er niet voor heb gekozen. Er zit ook op elk niveau een democratisch proces in: bij de gemeente de gemeenteraad, bij de provincie de Provinciale Staten en bij het Rijk de Tweede Kamer.

De **voorzitter**:
Mijnheer Van Hattem, echt helemaal tot slot, hè.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Ja, heel kort nog. Het gaat mij erom dat in de verdere, uitvoerende regelgeving wellicht iets kan worden opgesteld wat handvatten biedt op basis waarvan men gemotiveerd ergens op kan reageren of ingaan. Er moet in ieder geval iets liggen waar de burgers op terug kunnen vallen als een initiatiefnemer iets in een omgeving opzet. Dat mis ik nu nog te veel in het wetsvoorstel.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Helder. Ik heb net gezegd dat ik de Kamer graag een handreiking wil doen. Ik zal samen met in ieder geval de VNG, die er immers het meest me te maken zal hebben, maar ook met andere partijen die daar belangstelling voor hebben, bekijken hoe wij het participatieproces zodanig kunnen vormgeven dat er ook ondersteund kan worden in het begin. Je moet dat met een aantal pilots doen. Wij waren zelf al begonnen met die pilots om te bekijken hoe dat nu eigenlijk gaat. Maar ik zeg de heer Van Hattem evenals de andere Kamerleden gaarne toe om daar een stap verder op te zetten, om dat implementatieproject ook goed te kunnen begeleiden.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik had gevraagd hoe de minister kijkt naar de situatie waarin burgers wel participeren maar uiteindelijk toch teleurgesteld zijn over het eindresultaat. Ik hoor haar nu zeggen dat ze graag bereid is om met de VNG en andere koepels te bekijken wat je daaraan zou kunnen doen. Dat is prima. Ik ga er ook van uit dat een bestuursorgaan in ieder geval de plicht heeft om uiteindelijk goed te motiveren waarom het eventueel een andere keuze maakt dan vanuit de participatie naar voren komt. Dat lijkt mij een minimumeis. Dan nog zal er in een aantal gevallen sprake zijn van grote teleurstelling, omdat de verwachtingen anders zijn. Dat is in ieder geval een kritisch proces. Dat komt bijvoorbeeld uit dat essay van het SCP ook duidelijk naar voren.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat moet ook. Je hebt een motiveringsplicht: je moet uitleggen wat je ermee gedaan hebt. Het gaat echter ook om voorbeeldgedrag. De heer Flierman vroeg daar ook om. Ook het Rijk moet daarbij voorbeeldgedrag vertonen. Hij noemde de windmolens. Daarbij moet het Rijk ook echt ruimte geven aan de decentrale overheden om dat te realiseren. Het gaat dus om gedrag en motivering. Als je het niet goed motiveert aan het einde, dan kun je er weer problemen mee krijgen in de rest van het proces. Met de Omgevingswet beogen wij juist participatie aan de voorkant, zodat je aan de achterkant sneller besluiten kunt nemen. Als je dat aan de voorkant niet goed doet, schiet je jezelf eigenlijk in de voet.

Het raadsledeninitiatief is nog genoemd, onder andere door de PVV. Ik heb ook die brief gezien. Ik had een beetje het idee dat dat echt nog over de oude situatie ging, omdat de Omgevingswet de lokale overheden meer centraal stelt als het gaat om de verantwoordelijkheid voor de leefomgeving. Dat neemt niet weg dat Rijk en provincie niet ook zelf projecten moeten kunnen realiseren, maar dat kan alleen als Rijk en provincie dat ook als een nationaal of provinciaal belang definiëren, bijvoorbeeld vanwege bovenlokale belangen, zoals waterveiligheid of energievoorziening. Maar gemeenten en burgers staan niet buitenspel. Ten opzichte van de huidige regelingen zijn er in de Omgevingswet zelfs meer mogelijkheden voor gemeenten en burgers om betrokken te zijn bij de voorbereiding van de besluitvorming.

Voor brede participatie bij een projectbesluit moet je een verkenningsfase hebben waarin je alle belangen breed in beeld brengt, moet je aangeven wie, wanneer en op welke manier wordt betrokken, en moet iedereen, ook de gemeenten, actief worden uitgenodigd om oplossingen aan te dragen. Daar moet je serieus mee omgaan, omdat je in het projectbesluit ook expliciet in moet gaan op de resultaten van participatie en de manier waarop die heeft meegewogen bij de vaststelling van het projectbesluit. Dat betekent dat je er niet lichtzinnig mee om kunt gaan. Eenieder kan vervolgens ook weer inspreken op het ontwerpprojectbesluit. Belanghebbenden kunnen ook in beroep gaan. Omwonenden en lokale overheden staan dus eigenlijk nooit buitenspel, zelfs niet als er een provinciaal of nationaal

belang is gedefinieerd, omdat je uiteindelijk het hele proces goed moet doorlopen.

Er zijn nog een paar vragen over participatie en daarna wil ik overgaan naar de rechtszekerheid. Mevrouw Stienen vroeg hoe wordt getoetst of is voldaan aan het vereiste om gegevens over overleg te verstrekken. In het wetsvoorstel is de grondslag opgenomen dat de initiatiefnemer bij aanvraag van een vergunning gegevens moet overleggen over de manier waarop hij omwonenden erbij heeft betrokken. Dat wordt in de uitvoeringsregelgeving gerealiseerd.

Mevrouw Bikker had het over het eigenbelang dat een bestuursorgaan ervan kan weerhouden om participatie op een goede manier toe te passen. De gemeenteraad kan een bestuursorgaan daar uiteindelijk in corrigeren.

Is er overleg met andere bewindspersonen overleg over de kwaliteit van de lokale media? Dat was ook een vraag van mevrouw Bikker. Bij het ministerie van BZK wordt gesproken over de positie van de lokale media en de invloed daarvan op het stelsel van checks-and-balances. Het ministerie van BZK werkt met de VNG en het ministerie van OCW aan een handreiking om gemeenten en met name raadsleden te helpen bij het versterken van de nieuwsvoorziening via lokale media. Maar ook in dat land verandert er heel veel. Ik denk dat het goed is dat ze het doen, maar tegenwoordig zijn er ook veel andere manieren waarop mensen kennisnemen van nieuws.

Mevrouw Stienen heeft gevraagd of participatie mag leiden tot vermindering van formele stappen in bezwaar- en beroepsprocedures. Ik kan haar geruststellen: wij ruilen niets uit. Participatie is aan de orde bij projectbesluiten, omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en omgevingsvisies en -programma's, maar er is ook gewoon bezwaar en beroep mogelijk tegen projectbesluiten, omgevingsvergunningen en omgevingsplannen. Dat blijft net als voorheen mogelijk. Tegen omgevingsvisies en -programma's is dat niet mogelijk, maar dat is ook nooit zo geweest. Die zijn alleen zelfbindend voor degene die ze vaststelt. Die kennen geen rechtsgevolgen. Dat is hetzelfde als nu bij de structuurvisies. Participatie wordt versterkt, maar een vermindering van formele stappen in bezwaar en beroep is niet aan de orde.

Ik kom straks nog terug op de rechtsbescherming en de specifieke vragen over de tweewekenprocedure. Die kwam onder andere van de SP.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb nog een vraag over de milieueffectrapportage en de procedure daaromtrent, want in deze wet wordt wel degelijk geregeld dat de participatie bij de project-m.e.r. wordt beperkt. Daarbij wordt de mogelijkheid tot alternatieven ingeperkt en vindt geen onafhankelijke kwaliteitstoets plaats. Dat lijkt mij nogal afbreuk doen aan de mogelijkheden tot participatie.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik had dit antwoord bij "overige" gestopt. Ik zal even kijken waar dat zit, maar die discussie hebben wij vaker gehad, ook in de Tweede Kamer. Uw zorg komt voort uit een onderzoek van het PBL. Het PBL vindt het, wat mij betreft ten onrechte, niet nodig om alternatieven te onderzoeken in een project-m.e.r. als een locatie of tracé is aangewezen, waarvoor geen plan-m.e.r. is gemaakt. Voor een project moeten alle redelijke alternatieven worden onderzocht, bijvoorbeeld inrichtingsalternatieven. Alternatieve locaties of tracés die bij een plan-m.e.r. zijn meegenomen, hoef je niet te onderzoeken bij een project-m.e.r. Het betekent eigenlijk dat je geen dubbeling realiseert. Bij het eerste kun je alles al in kaart brengen en dan hoef je het niet nog een tweede keer te doen. In deze wet hebben wij ervoor gezorgd dat er geen stapeling van hetzelfde type onderzoek plaatsvindt. De regeling van de Crisis- en herstelwet dat voor bepaalde projecten geen alternatieven worden onderzocht, komt dus niet terug in de Omgevingswet. In de Omgevingswet zit dat dus gewoon weer wel. Wij hebben er vaak met de Commissie m.e.r. over gehad en wij zijn samen met gemeenten aan het oefenen hoe we dit het beste vorm kunnen geven. Mevrouw Vos noemde ook de evaluatieverplichting die volgens het wetsvoorstel alleen voor de plan-m.e.r. geldt. Dat sluit ook aan op de m.e.r.-richtlijnen. Inmiddels ligt het wetsvoorstel voor implementatie herziening m.e.r.-richtlijnen in de Tweede Kamer. Er is nu ook voorzien in een regeling voor projectevaluatie en die zal via de invoeringswet ook weer in Omgevingswet worden opgenomen.

Ten slotte kan ik zeggen dat het bevoegd gezag bij project-m.e.r. straks zelf bepaalt of de Commissie m.e.r. om advies wordt gevraagd. Die versterkt eigenlijk de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van de m.e.r. De m.e.r. en de functie daarvan worden dus met de Omgevingswet niet ingeperkt.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Toch even nog een vraag. De minister zegt in feite dat de verplichting blijft bestaan om alternatieven van een bepaald project of bepaalde activiteiten te onderzoeken. Als dat in de plan-m.e.r. onvoldoende aan bod is gekomen, wordt dat alsnog in een project-m.e.r. geregeld. Als dat het geval is, vraag ik mij af hoe de minister kan zeggen dat het bevoegd gezag uiteindelijk bepaalt of advies wordt gevraagd. Het zou namelijk ook voor burgers van belang kunnen zijn dat er alternatieven komen, ook al heeft een college van B en W of van GS daar niet zoveel zin in. Is dat niet een recht dat meer bij burgers moet worden neergelegd?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Volgens mij kan de initiatiefnemer daar ook om vragen. Ik noemde de gemeente en daarom had ik het over bevoegd gezag, maar volgens mij kan de initiatiefnemer ook om een m.e.r. vragen. Iemand die een bedrijf wil neerzetten of waterschappen die bezig zijn met duurzaamheidsprojecten door bacteriën waarmee ze het water schoonmaken ook in te zetten voor duurzame energie, kunnen ook aanvragen wat de effecten zijn en hoe zij het op de beste manier vorm kunnen geven. Mocht dat niet kloppen, dan kom ik daar nog op terug, maar wat ik me uit de discussie in de Tweede Kamer kan herinneren, kan dat ook de initiatiefnemer zijn.

De **voorzitter**:
Tot slot, mevrouw Vos!

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ja tot slot, maar dat baart me dus juist zorgen, want als de initiatiefnemer graag een mooi groot bedrijf wil neerzetten, heeft hij misschien helemaal niet zo veel zin in allerlei alternatieven waar iedereen zich mee gaat bemoeien. Dat blijft mijn punt. Je moet toch ook het recht leggen aan de kant van burgers die zich daar mogelijk zorgen over maken.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ja, maar er is een verschil tussen het in beeld brengen van alle redelijke alternatieven, inrichtingsalternatieven, alternatieve locaties of tracés en het vragen van advies aan de Commissie m.e.r. Die geeft als het ware een soort zegen op wat er gedaan is. Dat is een keuze en daarmee kun je je project versterken als je dat op een goede manier doet, maar je moet wel de alternatieven in beeld brengen.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
De minister heeft zojuist aangegeven dat het mogelijk is om als burger in beroep te gaan tegen een omgevingsvisie dan wel een programma. Is het ook mogelijk om als burger in beroep te gaan in het geval waarin in de persoonlijke woonomgeving een bepaalde norm wordt overschreden, bijvoorbeeld de norm voor luchtkwaliteit? Is het mogelijk om daar als burger alsnog tegen in beroep te gaan?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat hangt er even van af hoe het wordt geformuleerd en waar het dan precies om gaat. Voor luchtkwaliteit hebben we programma's, waarin vaak een heel gebied wordt bekeken en niet een individueel punt. Je kunt dus niet zeggen dat op een individueel punt de luchtkwaliteitsnorm wordt overschreden, omdat er vaak een totaalprogramma achter zit, net als met stikstof of met fijnstof. Het hangt er dus een beetje van af wat het is waar die individuele burger bezwaar tegen wil maken.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Ik stel de vraag ook omdat de overheid in dezen belanghebbende is en niet de burger, als ik het goed heb begrepen. Sluiten we daarmee niet de burger uit van de mogelijkheid om in individuele gevallen in beroep te gaan en is dat alleen nog maar mogelijk als het om zo'n programma gaat dat voor een bepaalde termijn wordt vastgesteld? Ik noemde het voorbeeld van luchtkwaliteit, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld geur bij de bouw van een mestvergister. Kan een individuele burger naar de rechter stappen als hij geen belanghebbende is, maar er echt sprake is van risico's voor de gezondheid?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik heb zojuist aangegeven dat de beroep- en bezwaarmogelijkheden in de huidige wetgeving niet veranderen door de Omgevingswet. Het al dan niet zijn van belanghebbende speelt vooral een rol bij de vraag of je wel of niet betrokken bent bij de voorkant. Ik kom er in tweede termijn of straks nog even op terug, maar volgens mij is er geen sprake van een vermindering van de beroep- en bezwaarmogelijkheden. Wel zitten er voor gemeenten beperkingen in, bijvoorbeeld om bezwaar te maken tegen een andere overheid, maar niet op het individuele vlak. Mocht het echter anders zijn, dan hoort mevrouw Teunissen dat nog.

Ik heb nog drie opmerkingen over cultuurverandering en daarna wil ik overgaan naar de rechtsbescherming. Gevraagd is of de cultuurverandering ook echt zal plaatsvinden naar aanleiding van de pilots. Ik zal niet ontkennen dat er een enorme veranderopgave ligt, zoals ook uit de evaluatie van de pilots omgevingsvisie is gebleken. Daarom zal ik de pilots ook langer begeleiden. De opgave is groot, dus we moeten nu ook wel aan de slag. Het mooie is juist dat wij eigenlijk ook al aan de slag zijn, lang voordat de wet er überhaupt is. Tegen de tijd dat die er is, hebben we alweer een paar jaar extra om ermee te kunnen oefenen en samen met de andere overheden zal ik via het implementatieprogramma zorgen voor kennisdeling hierover en zal ik goede initiatieven stimuleren.

Op de vraag van de heer Flierman moet ik antwoorden dat dit inderdaad niet met één pennenstreek gerealiseerd kan worden. Het is uitdrukkelijk onderdeel van een programma dat langjarig in de diverse gemeenten uitgerold moet worden. We borgen de continuïteit van zo'n meerjarig programma door het gezamenlijk met waterschappen, IPO, het Rijk en de provincies te doen.

Mevrouw Meijer van de SP vroeg of geen vangnetbepaling nodig is als de cultuurverandering niet op tijd gereed is. Alle bestuursorganen zien die datum natuurlijk naderen. Waar eerst een aantal bestuurders er heel intensief mee bezig was, zie je dat het steeds dieper de organisaties ingaat. Ik heb er ook vertrouwen in dat zij tijdig op de toekomst anticiperen en zich daarop voorbereiden. Bedrijven en burgers verwachten volgens mij die cultuurverandering ook van hun eigen overheid. Los van de wet zie je überhaupt dat men wil dat de overheid meer open en transparant is en meer doet aan inspraak. Het volgende kabinet zal uiteindelijk beslissen of het geplande moment van inwerkingtreding daadwerkelijk haalbaar zal zijn. Ik denk echter niet dat we moeten wachten tot alle bestuursorganen er klaar voor zijn. Degenen die niet in actie zijn gekomen, moet je daar niet mee belonen. Ik denk daarom ook niet meteen aan een vangnetbepaling, maar vooral aan een flinke investering aan de voorkant om dat ook echt gedaan te krijgen van de andere partijen. Ik houd de vinger aan de pols, want uiteindelijk zal ik ook dat monitoren. Het implementatieprogramma wordt gemonitord, dus ook de cultuurverandering komt daarbij aan de orde. Er wordt mee begonnen in 2016 en over de financiering van het implementatieprogramma wordt op dit moment nog overlegd.

Daarmee heb ik de cultuurverandering, een heel belangrijk onderwerp, toch even wat korter afgedaan om door te gaan naar de rechtsbescherming.

De belangrijkste vraag, gesteld door diverse leden van deze Kamer, is of de termijn voor inwerkingtreding van besluiten, plus de gevolgen voor reactiemogelijkheden voor burgers, niet te kort is. De regeling op dit punt geeft wat mij betreft voldoende waarborgen voor de burger. Want hoe is het er eigenlijk mee gesteld? We hebben gekozen voor één uniforme regeling voor de inwerkingtreding. In het verleden trad die regeling soms onmiddellijk, meteen als de vergunning was verleend, in werking. Denk aan een dakkapel. Soms was sprake van een langere tijd, omdat er een besluit met onomkeerbare gevolgen werd genomen. Denk aan een

kapvergunning. We hebben ervoor gekozen om er één systeem van te maken. We hebben bepaald dat alle omgevingsvergunningen twee weken na bekendmaking in werking treden. Voor sommige vergunningen is dat korter dan nu, maar voor andere is dat langer dan nu.

Levert dat een slechtere positie voor betrokkenen op? Hebben mensen wel tijd genoeg om zich er überhaupt bewust van te zijn dat ze erop moeten handelen? Hier zitten verschillende kanten aan. Doordat je die participatie goed organiseert, ben je aan de voorkant al veel meer betrokken. Eigenlijk is het niet nieuw: je hebt al een heel lange periode achter de rug waarin iedereen weet wat er aan zit te komen. Als die vergunning verstrekt wordt, is dat eigenlijk al het einde van een langdurig proces. Verder staat de regeling van inwerkingtreding los van de bezwaar- en beroepstermijn. Wellicht worden die twee aspecten door elkaar gehaald; dat gevoel had ik af en toe. Die termijn blijft gewoon zes weken. Als binnen twee weken bezwaar en beroep wordt ingesteld en een verzoek om een voorlopige voorziening wordt ingediend, wordt die vergunning geschorst totdat de rechter een besluit genomen heeft. De vergunning treedt dan nog niet in werking. Dat is eigenlijk een extra waarborg, een plus ten opzichte van de huidige Awb.

Ook na die termijn van twee weken kan nog een voorlopige voorziening gevraagd worden. Dan moet de rechter beslissen of de vergunning alsnog geschorst wordt. Zelfs die stap is er ook nog. De rechter kan dan heel snel beoordelen of er aanleiding is voor een schorsing, eventueel na telefonisch contact met partijen. Bij spoed kan een vergunning worden geschorst zonder zitting. Dat behoort dus ook tot de mogelijkheden. Ik denk dat dat hele samenspel echt zorgt voor een goede bescherming van de burger: langere participatie aan de voorkant en een periode van twee weken die voor sommige vergunningen korter is geworden en voor sommige langer. Als je voor al die zaken langere termijn gaat stellen, zou je voor heel veel dingen die je op het moment van vergunningverlening meteen kunt aanpakken, een paar weken moeten wachten. Denk aan de dakkapel. Doordat die bezwaar- en beroepstermijn zes weken blijft, doordat daarvan een schorsende werking uit kan gaan en doordat zelfs na die twee weken de rechter nog een schorsende werking kan geven, denk ik dat dat de rechtsbescherming heel goed geborgd is. Ik weet niet of dat helder genoeg was in de nu voorgelegde wetteksten, maar ik hoop dat dat de zorgen in deze Kamer wegneemt.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
In artikel 1679, lid 3 staat dat het bestuursorgaan onder spoedeisende omstandigheden kan zeggen: dat doen we nog even niet. Er kan dan geen voorlopige voorziening worden aangevraagd. Hoe verhoudt zich tot de huidige bepaling in de Wabo, waar duidelijk is aangegeven en geborgd wat spoedeisend inhoudt? Ik vond dat nu lastig terug te vinden. Mijn zorg is groot dat een bestuursorgaan vrij makkelijk zegt: in dit geval is een voorlopige voorziening uitgesloten. Wat moet een burger dan nog?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Daar kom ik nog op. Ik kan me overigens niet anders voorstellen dan dat je dit alleen maar kunt doen als je een heel goede reden hebt. Zo niet, dan word je teruggefloten door de rechter.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Ik ben blij dat de minister daarop terugkomt. Ik hoor dan ook graag expliciet hoe zich dit verhoudt tot de Wabo, waar dit naar mijn smaak goed geregeld was. Nu is het een open eind.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb er toch wel een probleem mee dat u juist waar het gaat om onomkeerbare besluiten, zoals het kappen van een rij bomen in een straat, zegt: de twee weken voor het aanvragen van schorsende werking zijn voldoende. Het is natuurlijk lang niet altijd zo dat daaraan al een uitvoerig en langdurig traject is voorafgegaan. Dat is maar de vraag. Als het om een wat kleinere activiteit gaat, zou het heel goed kunnen dat veel mensen daardoor overvallen zijn. Voor de grotere en complexere projecten wordt uitvoerige betrokkenheid van mensen georganiseerd, maar voor wat kleinere ingrepen gebeurt dat lang niet altijd. Dan kunnen mensen wel degelijk zeer overvallen worden door zo'n besluit. Dan is sprake van een buitengewoon korte periode. Dan heeft het ook geen zin meer om de rechter te bellen, want die bomen liggen al om. Om dat soort situaties te voorkomen, is meer tijd nodig dan die twee weken. Het is wel degelijk zo dat het nu zes weken is en dat het twee weken wordt.

De **voorzitter**:
Is uw vraag aansluitend, mevrouw Jorritsma?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Ja. Ik hoor voortdurend de kapvergunning langskomen. Maar voor zover ik weet, kan een gemeente helemaal geen kapvergunning verstrekken aan zichzelf. Een laan met bomen is openbaar gebied, waar een gemeente zonder enige kapvergunning mag kappen. Dat een gemeente daarvoor fatsoenlijke participatie pleegt, is waar, maar daarbij is geen vergunningprocedure aan de orde. We noemen voorbeelden die niet stroken met de praktijk.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Dank voor uw terechte opmerking. Ik zal mezelf corrigeren. Een initiatiefnemer wil een kapvergunning. Er moeten ergens bomen worden gekapt, omdat hij ergens iets wil.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
We hebben er ook hier weer voor gekozen om te harmoniseren. Je kunt altijd een gedifferentieerd systeem in het leven roepen met onherroepelijke en herroepelijke besluiten. Maar we hebben ervoor gekozen om er via harmonisatie voor te zorgen dat er vrij snel duidelijkheid kan worden gegeven aan de diverse initiatiefnemers. Voor de verkorting van de periode voor onherroepelijke besluiten en verlenging van de periode voor een aantal andere besluiten die meteen de dag erna al genomen kunnen worden, geldt dat sprake is van een redelijke termijn, vanwege de voorkant en vanwege het feit dat, als je beroep en bezwaar aantekent, meteen schorsende werking kan worden gerealiseerd, mits je een goed verhaal hebt. U zegt: als je twee weken niet in

het krantje kijkt, heb je een probleem. Maar ook dat verandert steeds meer. Je hebt nu allerlei heel toegankelijke sites die desgewenst gebeurtenissen in je leefomgeving doorgeven. Je kunt meteen op het moment dat een vergunning verleend wordt, daarvan op de hoogte worden gesteld. Recentelijk heb ik mijn huis nog verbouwd. Ik werd er toen op gewezen dat in mijn straat, namelijk voor mijn eigen huis, een vergunning was aangevraagd. Ik kon zien dat dat heel goed en snel werkt.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Eigenlijk doet de minister het voorkomen dat mensen als een bok op de haverkist zitten en iedere dag hun mailbox checken om te zien of er al iets veranderd is. Mensen worden ergens mee geconfronteerd, waarna ze daar eerst verbaasd over zijn, vervolgens gaan nadenken wat ze daarvan vinden en ten slotte gaan nadenken wat ze moeten gaan doen. Ze gaan daartoe informatie inwinnen en dan duurt het best wel even voordat ze tot de conclusie komen wat ze moeten doen en hoe ze dat moeten doen. Maar dan geef ik mevrouw Vos wel gelijk: dan ligt die boom wel om. Kan de minister zich niet voorstellen dat daarvoor wat meer tijd nodig is? Kan ze wat dieper ingaan op het feit dat het verkorten van een periode van zes weken naar een periode van twee weken eigenlijk neerkomt op het vergelijken van appels met peren?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Eigenlijk zeggen we dat we niet meer al die verschillende instrumenten willen hanteren. Sommige procedures, waarbij je de vergunning meteen de dag na verlening had, zullen we wat verlengen. Andere procedures, waarvoor een langere periode stond, willen we wat verkorten. Ik heb het verhaal van mevrouw Meijer goed gehoord. Zij vroeg of de periode van twee weken wel reëel is. Mijn verhaal daartegenover is dat je nu natuurlijk al veel langer van tevoren de belanghebbenden erbij moet betrekken op het moment dat je een initiatief wilt nemen. Het kan dus bijna niet aan je voorbijgegaan zijn. Of je daarop wilt reageren, is wat anders. De langere aanloopperiode heb je. Ook het recht om er daarna tegen in beroep en bezwaar te gaan, verandert niet. De periode daarvoor blijft gewoon zes weken. Je hebt dus nog steeds alle vormen om daartegen in beroep en bezwaar te gaan. Het enige wat je moet doen, is zeggen dat je in beroep en bezwaar wilt gaan en dan komt het bij de rechter. De rechter oordeelt dan of een schorsende werking nodig is of niet.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Daarin geef ik de minister gelijk, maar zij gaat uit van mensen die zelf al het besef hebben dat ze in beroep en bezwaar gaan. Ik ga uit van de mensen die van alles aan het doen zijn, die inderdaad net de voetbalshirtjes van hun zoon of dochter hebben gewassen, vervolgens lezen dat hier of daar in hun buurt iets gebeurt en dan daarover gaan nadenken. Je moet je realiseren dat lang niet iedereen zomaar alle wegen kent. Hoe gaan we daarmee om?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Daarom hebben we een extra vluchtweg ingebouwd, zoals ik al tegen mevrouw Meijer zei. Zelfs na de termijn van twee weken kan om een voorlopige voorziening worden gevraagd, waarbij de rechter besluit of de vergunning alsnog geschorst wordt. De rechter beoordeelt dan of er aanleiding is tot een schorsing. Ik gaf al aan dat dat zelfs telefonisch kan, om het simpel te maken. Op dit moment is er natuurlijk een wirwar van regelingen. De Omgevingswet probeert ook daar wat uniformiteit in te krijgen. In het verleden is er een periode van zes weken ontstaan voor het een en een periode van nul dagen voor het ander. Zo is nu eenmaal al die sectorale regelgeving ooit tot stand gekomen. Wij hebben bekeken wat een reële termijn zou zijn om dit goed te kunnen doen. We hebben gekozen voor een termijn van twee weken. Als je de termijn heel veel langer maakt, moet je veel te lang over simpele besluiten doen, terwijl je het eigenlijk morgen al zou kunnen weten. We wilden ook niet een heel veel kortere termijn, omdat je inderdaad tijd nodig hebt om dingen te laten bezinken. Daar is ook die voorkant bijgekomen, zoals ik al eerder zei. We hopen dat mensen er gewoon al vroegtijdig van op de hoogte zijn dat er iets te gebeuren staat in hun buurt.

De **voorzitter**:
Heel kort tot slot, mevrouw Meijer.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Ik geef de minister in overweging om een aantal partijen die zich hier zorgen over maken, toch enigszins tegemoet te komen. Ze kan er bijvoorbeeld vier in plaats van twee weken van maken; dat scheelt nauwelijks aan tijd. Misschien kan de minister toch nog even ingaan op de vraag hoeveel tijdwinst deze eenvormigheid nu eigenlijk oplevert.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Het gaat niet alleen over tijdwinst, maar ook over het feit dat de wet op alle onderwerpen harmoniseert. We gaan naar één type besluit, naar dezelfde vormen van inspraak en naar dezelfde termijnen. Natuurlijk heb ik erover nagedacht wat het ertoe doet of de termijn bij zo'n proces twee of vier weken is. Andersom betekent dat echter dat je voor al die heel simpele vergunningen vier weken moet gaan wachten, terwijl je die nu meteen krijgt op het moment dat ze verleend worden. Daar is op dit moment dus niet eens zo'n bedenktijd voor beschikbaar. Dat is de reden waarom we op de termijn van twee weken zijn uitgekomen.

Ik hoop mevrouw Meijer er nog steeds van te kunnen overtuigen dat er alsnog voldoende waarborg is voor de burger, doordat de beroep- en bezwaartermijn zes weken is en doordat je ook na die twee weken nog een schorsende werking bij de rechter kunt aanvragen. Andersom zou een termijn van vier weken voor een heleboel anderen, die iets snel willen realiseren en een simpele aanvraag hebben ingediend, juist een maand vertraging opleveren. Dat is een moeilijke afweging.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Ik zie wel het nut in van het harmoniseren van de termijnen en daarmee ook van de beëindiging van de lex silencio positivo, de omgevingsvergunning van rechtswege. Mijn vraag richt zich echter op iets anders. Ik vermeldde zojuist al in mijn spreektekst dat er natuurlijk ook nog een publicatietermijn in de wet zit. Ik weet niet of de minister daar nog op terug gaat komen, maar in de wet staat dat publicatie

van een verleende omgevingsvergunning in principe onverwijld moet plaatsvinden. De termijn van twee weken begint te lopen vanaf het moment dat het college een besluit neemt. Ik merk in de praktijk dat er toch vaak minstens een week overheen gaat voordat publicatie plaatsvindt, of dat nou online of in een krantje is. Dan blijft er vaak een week of minder over om er nog op te kunnen reageren als burger of als omwonende. Hoe kan er ook rekening worden gehouden met de publicatietermijn?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik ga ervan uit dat het ingaat op het moment dat het gepubliceerd wordt, want dat geldt ook altijd voor al het rijksbeleid. Ik kan dat zo nog even nagaan. Een vergunning wordt natuurlijk niet zomaar verleend. Bij de aanvraag moet je al aangeven hoe je de omwonenden erbij betrekt. Elke ingekomen aanvraag wordt gepubliceerd. Zoals ik zojuist al aangaf, kan het omgevingsalert aangeven dat er wat staat te gebeuren. Je kunt dus op de hoogte zijn van de vergunningen die worden voorbereid en die worden verleend. We denken dat een termijn van twee weken ook voldoende is om, als het nodig is, bij de rechter een verzoek in te dienen voor een voorlopige voorziening. Ik denk dus dat, alles bij elkaar genomen, de balans tussen de gewenste snelheid en de waarborg voor de rechtszekerheid op deze manier best goed is vormgegeven.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Ik wil er graag uitsluitsel over krijgen of het gaat om het moment waarop het college het besluit neemt of om het moment van publicatie. En kan voor de in de wet gebruikte term "onverwijld" een concrete termijn worden gegeven?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik zal dat nagaan. Volgens mij gaat het om de publicatie, maar ik zal dat nog even nagaan.

Mevrouw Bikker heeft een paar vragen gesteld over de vergelijking met de rechtsbescherming op grond van de Wabo en op grond van de Omgevingswet. Zoals ik al zei, willen wij met de standaardtermijn van twee weken een eind maken aan de verschillende regelingen die er nu zijn. Die uniforme termijn biedt rechtsbescherming, maar laat de initiatiefnemer ook niet te lang wachten. De standaardregeling in de Wabo is: onmiddellijke inwerkingtreding voor bijna alle vergunningen. Alleen voor de onomkeerbare vergunningen geldt een termijn van zes weken. De standaardregeling in de Algemene wet bestuursrecht is: geen schorsende werking. Hier is straks sprake van een automatische schorsing als het verzoek binnen twee weken is ingediend. Dat geeft dus een extra bescherming via automatische schorsing. Met die termijn van twee weken kan naar mijn mening worden gekomen tot een werkbare regeling, zowel voor de onomkeerbare activiteiten als voor andere activiteiten, ook gelet op de gangbare praktijk bij het indienen van verzoeken om een voorlopige voorziening. Er is dus een verschil met de Wabo, waarbij sprake is van inwerkingtreding per direct of na zes weken bij onomkeerbare vergunningen. Daarbij geldt vervolgens echter niet de automatische schorsende werking, die in dit geval wel opgenomen is.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Toch nog iets preciezer: als ik het goed heb gelezen, staat in het huidige wetsvoorstel dat een bestuursorgaan er op grond van lid 3 van artikel 16.79 voor kan kiezen om die schorsende werking niet toe te passen in het geval van een voorlopige voorziening. Daarop ziet mijn vraag, want dan gaat het er dus om dat er een spoedeisend belang moet zijn; zo heb ik het wetsvoorstel begrepen. In de Wabo is dat gedefinieerd. Dat is dus nog net iets preciezer dan de minister nu aangeeft. Dat wil ik graag helder hebben.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat is waar; ook op die vraag zou ik nog terugkomen. Die komt straks aan de orde.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Ik heb twee vragen. Collega Jorritsma zei zojuist dat een gemeente geen vergunning nodig zou hebben om over te gaan tot bomenkap. Volgens mij moet een gemeente wel zorgen voor een omgevingsvergunning om tot kap over te kunnen gaan. Vervolgens kunnen bewoners daar beroep en bezwaar tegen aantekenen. Is het met het huidige wetsvoorstel nog steeds zo geregeld dat burgers dat kunnen doen? Mijn tweede vraag gaat over de termijn. Vaak vragen burgers juridisch advies. Dat heeft tijd nodig en ook de rechtbank heeft daar tijd voor nodig. Is die termijn van twee weken dus niet veel te kort voor de rechtbank om dat juridisch advies goed in orde te kunnen maken?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat kan heel snel gaan. Zoals ik heb aangegeven, kan het zelfs via een telefonisch overleg met de rechter gebeuren en kan de schorsende werking snel in werking treden. Daar zijn dus korte procedures voor. De tweede vraag was of burgers in beroep en bezwaar kunnen gaan tegen een besluit op grond van de Omgevingswet. Dat zit er gewoon in.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Wat het eerste punt betreft: de minister zegt dat het kan worden afgedaan met een telefoontje. Ik weet van een rechtszaak in de gemeente Den Haag, waarin het na het inwinnen van een juridisch advies bij de bestuursrechter enige tijd heeft geduurd voordat er een onafhankelijk juridisch advies kwam. Ligt het dus niet aan de zaak waar het om gaat en aan de complexiteit van die zaak?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Zeker, maar ik heb aangegeven dat de rechter de schorsende werking kan instellen op het moment waarop je bezwaar maakt. Dat kan zelfs zonder een zitting; dat kan ook snel telefonisch. Het kan ook zijn dat de rechter daar tijd voor nodig heeft, maar dan zal hij die schorsende werking natuurlijk alvast starten. Als iemand dat advies aanvraagt, kun je immers niet verdergaan.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Puur om de minister te begrijpen: zij heeft het naast de twee weken voor de aanvraag van de voorlopige voorziening over zes weken voor bezwaar en beroep. Betekent dit dat

er na het publiceren van een omgevingsvergunning zes weken zijn om daartegen bezwaar en beroep aan te tekenen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ja. Je hebt de vergunningverlening en je hebt de bezwaar- en beroepsperiode. Die bezwaar- en beroepsprocedure blijft gewoon dezelfde. De vergunningverlening is voor sommigen korter en voor sommigen langer geworden, maar op het moment waarop je bezwaar of beroep aantekent, kan dus een schorsende werking optreden, waardoor die termijn van twee weken niet meer geldt en gewoon overruled wordt. Dat is eigenlijk extra ten opzichte van wat in het verleden mogelijk was. Het is dus korter geworden, maar er zit ook extra bescherming in.

De **voorzitter**:
Ik wil de minister nu even de gelegenheid geven om enige voortgang te maken met haar eigen betoog.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
De ChristenUnie vroeg of op dit punt in de Omgevingswet wordt afgeweken van de Wabo. De regeling van de Wabo wordt in de Omgevingswet op dezelfde manier ingezet. De regeling om een vergunning met onmiddellijke ingang in werking te laten treden, is bedoeld voor uitzonderlijke spoedeisende omstandigheden. Er kan nog steeds een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend. Die heeft alleen geen automatische schorsende werking. Het beschermingsniveau blijft dus hetzelfde als in de Wabo; dat was de vraag.

Mevrouw Teunissen van de Partij van de Dieren vroeg naar de rechtspositie van de burger bij een programmatische aanpak. Een programma met een programmatische aanpak is een beleidsdocument. De volksvertegenwoordiging controleert. De burger kan het bestuur of de volksvertegenwoordiging vragen om uitvoering, verplichte opstelling of aanpassing van het programma. Als bestuursorganen hun plicht verzaken, kan de burger verzoeken om handhaving. Dat leidt tot een appellabel besluit. Een individuele burger kan ook een civiele procedure starten als de handelwijze van een bestuursorgaan onrechtmatig is. Als de programmatische aanpak direct toestemming geeft voor een activiteit, staat er ook beroep open tegen die delen van het programma, bijvoorbeeld het beheerplan in het kader van Natura 2000. De wet stelt overigens ook inhoudelijke eisen aan de kwaliteit van de programmatische aanpak van uitvoeringsplicht, maatregelen en monitoring.

Mevrouw Bikker vroeg of de verschuivingen in de rechtsbescherming geen negatieve gevolgen hebben. Wat mij betreft is dat niet het geval. Bij de rechtsbescherming blijft het beschermingsniveau gelijkwaardig aan het huidige niveau. Er treden natuurlijk verschuivingen op bij de deelonderwerpen, maar dat komt omdat we een nieuw stelsel aan het bouwen zijn waarbij we bestaande instrumenten samenvoegen tot één instrument. Daarover hadden we net een discussie. Wij menen dat we bij die deelonderwerpen verantwoorde keuzes maken en dat, all over, het beschermingsniveau niet verslechtert, en er op een aantal punten zelfs op vooruitgaat.

De PVV vroeg hoe de regeling van het Besluit omgevingsrecht voor de vestiging van asielzoekerscentra wordt overgenomen in de Omgevingswet. Die vraag hangt samen met een motie die zij heeft ingediend. Ik reageer daar maar meteen op, ook al is de motie reeds in de eerste termijn ingediend. De PVV vraagt in de motie-Van Hattem onder letter J om in de uitwerking van de AMvB's geen maatregelen op te nemen voor het versoepelen van mogelijkheden voor de vestiging van asielzoekerscentra, moskeeën en windturbineparken. Met de Omgevingswet versnellen we procedures, maar we behouden de reguliere procedure als hoofdregel. We hebben een reguliere procedure voor asielzoekerscentra, moskeeën en winturbineparken, maar ook voor politiebureaus en gevangenissen. Ik geef maar even zaken aan die misschien meer gewild zijn. Dat betekent dus niet dat er nu een andere procedure gevolgd gaat worden. Wanneer men mij vraagt om een uitgebreidere procedure te volgen, dan zal ik dat ontraden want we regelen alle gebouwen die een andere bestemming kunnen krijgen op dezelfde manier; gewoon via de reguliere procedure. Ik denk dat het van belang is om dat te bekijken, net zoals bij ieder ander pand dat gebouwd en hergebruikt zou kunnen worden.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Op dit moment kan een asielzoekerscentrum met het Besluit omgevingsrecht gemakkelijker worden gehuisvest via een zogenoemde "kruimelbepaling"; een kruimelgeval. In de motie verzoek ik om zulk soort maatregelen om dergelijke processen te kunnen versoepelen niet verder op te nemen in de AMvB's. Er is namelijk wel degelijk een specifieke uitzondering gemaakt voor asielzoekerscentra bij de tiende tranche van de Crisis- en herstelwet.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Wij volgen de Crisis- en herstelwet en de regels die daarmee gemaakt zijn. Voor alle herbestemmingen van panden geldt als hoofdregel een reguliere voorbereidingsprocedure. Dat zou de heer Van Hattem ook moeten aanspreken: snelle procedures om panden een andere bestemming te kunnen geven. Ik maak daarbij geen onderscheid tussen de verschillende manieren waarop een gebouw gebruikt wordt: als kinderopvang, school of azc. Dat is voor mij irrelevant. Ik vind dat een inhoudelijke afweging die binnen gemeenten gemaakt moet worden. Voor de gebouwen die de heer Van Hattem specifiek bij naam noemt in zijn motie, blijven de huidige procedures gelden. Dat zijn inderdaad procedures die regulier zijn, en dus niet uitgebreid. Dat is inmiddels de reguliere procedure.

Volgens mij ben ik daar helder over. Als de heer Van Hattem verlangt dat ik voor meer zaken, zoals asielzoekerscentra, windturbines of moskeeën, de uitgebreide voorbereidingsprocedure zou moeten volgen, ontraad ik de motie. Als hij zegt dat ik het niet verder moet versoepelen ten opzichte van datgene wat ik nu heb, dan verzoekt hij in zijn motie iets wat ik nu al doe.

De heer **Van Hattem** (PVV):
In alle scherpte, we hebben nu het Besluit omgevingsrecht. Daar zit deze bepaling in, die specifiek is gericht op een snellere vestiging van asielzoekerscentra, met name in de buitengebieden. Komt die regel nog een-op-een terug in

de AMvB's? In het kader van deze motie wil ik daar mede duidelijkheid over hebben. Dat is een van de vragen die ik hier gesteld heb, namelijk of dat nog verder versoepeld gaat worden.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Om het even specifiek te maken, we hebben nu een reguliere procedure. In de AMvB bij de Crisis- en herstelwet staat dat men een reguliere procedure kan volgen. Straks wordt er ook een reguliere procedure gevolgd. Dat verandert dus niet ten opzichte van de laatste besluiten die we hebben genomen.

Voor alle afwijkingen van het Omgevingsplan die niet m.e.r.-plichtig zijn, geldt de reguliere procedure. Dat betekent wel een wijziging, maar niet dat ik onderscheid maak tussen wat erin het gebouw komt. Of er nou een school, een gevangenis, een asielzoekerscentrum of een moskee in een kerk komt, voor iedereen geldt dezelfde procedure.

Ik kom op de antwoorden bij de volgende tranche. Ik denk dat het nu wat sneller kan, omdat dit de grootste thema's waren. Hoewel, dat moet ik niet te snel zeggen want we hebben ook nog de vragen over de relatie tussen de wet en de AMvB's, maar die kan ik ook wel snel beantwoorden.

Heel veel leden van de Kamer hebben mij gevraagd waarom ik ervoor gekozen heb om de wet op deze manier vorm te geven en ik een heel groot deel van de normering in AMvB's doe. De belangrijkste reden daarvoor is het verbeteren van de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk. Er bestaan nu verschillen zonder dat daar goede redenen voor zijn. Ik geef even een voorbeeld. De milieukwaliteitseisen voor lucht zijn op wetsniveau geregeld. De milieukwaliteitseisen voor water zijn op AMvB-niveau geregeld, terwijl de milieukwaliteitseisen voor bodems zelfs op ministerieel niveau geregeld zijn. Als iemand een initiatief neemt en inzicht wil krijgen, is het voor hem heel moeilijk om door de bomen het bos te zien in de uitvoeringspraktijk. Met de Omgevingswet willen wij een einde maken aan die versnippering door in ieder geval weer overzicht en samenhang op één niveau te realiseren en door de regels logisch te bundelen in vier AMvB's. Dan weten burgers en bedrijven snel waar ze aan toe zijn.

Bovendien hebben AMvB's uiteindelijk dezelfde werking als een wet. Een AMvB lijkt soms weleens ondergeschikt te zijn, maar qua werking is die gewoon even zwaar. Het voordeel van een regeling op AMvB-niveau ten opzichte van op wetsniveau is dat je tijdig Europese regelgeving kunt doorvoeren, omdat het met de procedures gewoon anders gaat dan bij een wetwijziging. Nu al is een heel groot deel van onze normering in AMvB's geregeld. Denk hierbij aan het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit. Voor de werking van de regels maakt het geen verschil, zoals ik al zei. Bovendien wordt de bescherming van de belangen op dezelfde wijze geborgd. De normen zijn ook even hard en even kenbaar.

Ik snap heel goed dat de Eerste Kamer zegt — in de Tweede Kamer heb ik namelijk dezelfde discussie gehad — dat het leuk is dat ik met zo'n wet kom, maar dat men nog niet kan overzien wat er in de AMvB's gaat komen. Het is dus niet duidelijk wat de uiteindelijke invulling daarvan wordt. Om die reden zijn wij nu al bezig met de consultatie voor de AMvB's. Dan kunnen wij alvast inzicht geven in wat de opzet daarvan ongeveer zal worden. Het heeft mijn voorkeur om bij de AMvB's de overheveling van de normen zo veel mogelijk neutraal te doen. Als je immers elk beleidsterrein gaat bediscussiëren of vindt dat er eigenlijk wel een strengere norm voor het één of een ruimere norm voor het ander kan komen, kom je helemaal niet tot het vaststellen van die vier AMvB's. Het zou mijn voorkeur hebben om daarna, bij de inhoudelijke behandeling van onderdelen van de AMvB's of de wet, dit soort discussies te voeren.

De behandeling van het natuurbeleid hebben wij nu bijvoorbeeld apart gedaan in de Kamer. De commissie die daarover gaat, heeft daar inhoudelijk over kunnen praten en inhoudelijke keuzes kunnen maken. Daarna wordt dit in de Omgevingswet opgenomen. Ik spreek apart met de Kamer over het grondbeleid en het onteigeningsbeleid. Op die manier kunnen wij een goede en diepe inhoudelijke discussie voeren. Als je dat allemaal bij de AMvB's wilt gaan doen, wordt het een kleine oorlog. Het zou zonde zijn als je het instrument ten onder laat gaan vanwege de inhoudelijke discussie. Volgens mij moet je er echt voor kiezen om dit op twee momenten te doen.

Ik vind het natuurlijk wel van belang dat de Tweede en de Eerste Kamer uitermate betrokken zijn bij de normering. Daarom hebben wij voor een voorhangprocedure gekozen, niet alleen op het moment dat wij nu vaststellen, maar ook als er in de toekomst wijzigingen zullen zijn. Op die manier kan de Kamer echt meepraten over de normen en de keuzes die gemaakt worden door de regering en de Kamer.

Welke tijdswinst wordt er geboekt als het parlement de inhoudelijke betrokkenheid bij de normstelling in de AMvB zo zwaar laat wegen? Daar vroegen de PvdA en ChristenUnie naar. Het parlement kan per ontwerpbesluit een afweging maken van de manier waarop het invulling geeft aan zijn betrokkenheid. De eerste keer zal er wel flink over gesproken worden, en terecht. Maar het kan in de toekomst best zijn dat gezegd wordt: dit is een wijziging, dus daar hoeven wij niet op terug te komen of wij hebben er weinig belang bij om daar veel over te discussiëren. Dit biedt dus de mogelijkheid tot maatwerk. Natuurlijk zullen belangrijke onderwerpen een uitgebreide behandeling vergen, maar kleine wijzigingen worden niet meer automatisch belast met een formele wetsprocedure. Dat betekent per saldo al meer efficiency. Daarnaast biedt de AMvB-procedure, zoals ik al zei, betere mogelijkheden om Europese regelgeving tijdig om te zetten. De doorlooptijd van een formele wetsprocedure knelt al heel snel vanwege de omzettingstermijnen in Europese richtlijnen. Europa zit ons immers al heel vaak achter de broek, omdat wij onze regels te laat hebben omgezet.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik denk altijd: als we willen, kunnen wij het heel snel met elkaar regelen. Dat zien we nu ook bij wind op zee en elektriciteit, maar dat terzijde. Ik wil even ingaan op wat de minister zei, namelijk dat het niet uitmaakt of het in een AMvB of in een wet zit; het is even rechtszeker en hard. Ik wil dat bestrijden. Graag krijg ik een reactie van de minister op de volgende twee punten.

Ten eerste is het natuurlijk echt een groot verschil of een Kamer, een parlement, kan amenderen of niet. Daarmee

kan de Kamer als medewetgever haar rol spelen. Dat kan gewoon niet bij een AMvB. Ten tweede gaat wat er in de wet staat volgens mij altijd boven wat er in de AMvB staat. Waarom kiest de minister er niet voor om een aantal cruciale, principiële keuzes, die in feite zouden moeten gelden voor alle AMvB's die daaronder vallen, in de wet op te nemen? Dan lopen we niet het risico dat er straks mogelijk onduidelijkheden ontstaan tussen verschillende AMvB's waar een rechter over moet oordelen of wat dan ook. Volgens mij is het voor de juridische status wel degelijk van belang dat je heel scherp kiest wat er echt in de wet moet staan, zodat het te allen tijde geldt voor alle AMvB's die eronder liggen. Daarmee maak je volgens mij ook de duidelijkheid en de kenbaarheid groter.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Voor de werking van de regels maakt het geen verschil. De bescherming van belangen wordt in een AMvB op dezelfde manier geborgd als in de wet. Ook normen zijn even hard en kenbaar. De reden om niet alle normen in de wet op te nemen was omdat we het vrij onoverzichtelijk vonden als het op die manier gepresenteerd werd. Daarbij zou er ook de discussie komen over wat er wel en niet in de wet thuishoort, omdat sommige nu op AMvB-niveau zitten, sommige op ministeriëleregelingniveau en andere op wetsniveau. Ik kom zo bijvoorbeeld specifiek bij het water terecht. Ik kan het eigenlijk ook wel meteen doen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik kies er nu even bewust voor om het niet alleen over de normen ten aanzien van lucht, geluid en water te hebben, maar ook over principiële keuzes die gemaakt worden. Hoe beoordeel je wanneer er wel of niet een vergunning nodig is? Hoe beoordeel je hoe je moet toetsen of men zich houdt aan de basale kwaliteitseisen voor milieu? Juist dat type van cruciale beoordelingsregels zou volgens mij echt in de wet moeten. Waarom heeft de minister daar niet voor gekozen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat is op dit moment ook niet geregeld. Die beoordeling van die vergunning is op dit moment ook niet wettelijk geregeld. Dat is nou juist iets wat je bij dat bevoegd gezag kunt laten. Het is een keuze hoe het daar invulling aan wil geven.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
In ieder geval bij de waarborg zijn een aantal cruciale normen, die te maken hebben met die wijze van beoordeling, nu wel degelijk wettelijk geregeld. Zeker waar het gaat over normen wat betreft luchtkwaliteit et cetera worden dat soort cruciale zinnetjes gebruikt, "dat men rekening moet houden met" of hoe zijn die termen ook alweer? Dat soort cruciale termen, waarin duidelijk wordt of het verplichtend is of dat je er alleen maar rekening mee hoeft te houden, worden op wetsniveau geregeld.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Mevrouw Vos heeft het over twee dingen. Het ene zijn de normen, het andere is de toetsing van vergunningen. Die toetsing van vergunningen is nu niet op wetsniveau geregeld. De normen zijn voor sommige onderwerpen op wetsniveau geregeld, voor sommige onderwerpen op AMvB-niveau en voor sommige onderwerpen in een ministeriële regeling. Wij kiezen ervoor om dat vanwege de duidelijkheid allemaal in AMvB's te doen. Dat heeft dezelfde rechtskracht als in de wet. De kenbaarheid, de rechtskracht en de zwaarte zijn dus hetzelfde voor een AMvB. De discussie of water niet zo belangrijk is dat het niet in een wet geregeld zou moeten worden, hebben we ook in de Tweede Kamer gehad.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Ik heb ook heel veel zin om in dat water te springen, maar ik wil nog even terugkomen op dat vorige punt. Zoals de minister het nu betoogt, is het eigenlijk altijd handiger om richting een AMvB te gaan, want dat is sneller. De zorg van mijn fractie, die volgens mij ook breder gedeeld wordt, is dat er normen zijn die we zo belangrijk vinden dat we ze juist in wetgeving vast willen leggen. Dan hebben we de hele aanlooproute, inclusief een advies van de Raad van State van tevoren, om daar goed op te kauwen. Ik snap dat deze minister houdt van vaart. Dat is logisch als je minister van I en M bent. Maar ik wilde er toch even iets dieper op ingaan dan alleen het argument van snelheid.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat wilde ik ook doen bij het waterbetoog, dus laat ik dat toch maar als voorbeeld nemen. Volgens mij is het bij velen wel bekend dat water het favoriete deel is van mijn portefeuille. Het belang van water en het vastleggen van normen is ook voor mij natuurlijk essentieel. Het is heel belangrijk om in ons land op een heel goede manier vastgelegd te hebben, ook voor de lange toekomst, hoe je de normering rondom je waterveiligheid organiseert. Nogmaals, ik probeer aan te geven dat de wijze waarop je beschermt hetzelfde is, maar de procedure inderdaad korter is. Dan kun je zeggen dat water zo belangrijk is dat je de lange procedure wilt. Dan zegt de volgende tegen mij: is milieu niet net zo belangrijk? Sterker nog, we hebben het al in allerlei Europese verordeningen opgenomen. Mevrouw Bikker zegt: als we water niet goed geregeld hebben, kunnen we niet verder leven. Maar een ander zal dat zeggen over milieu en een volgende weer over een ander onderwerp. Als je sommige zaken op wetsniveau vastlegt, omdat je zegt dat die belangrijker zijn dan andere, krijg je een discussie of je dat vindt of niet. Wij kunnen met elkaar misschien vinden dat we water het belangrijkst vinden, maar twee andere mensen komen met een ander onderwerp. Ik kies er bewust voor om het in de AMvB's te doen zodat alle belangen gelijk met elkaar kunnen worden afgewogen. Het is een zorgvuldige procedure. Hij is misschien inderdaad wat korter, maar we hebben juist die voorhang bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer georganiseerd, zodat u ook echt betrokken bent en er ook echt over mee kunt praten. De Tweede Kamer kan er ook op amenderen, dus ook dat recht zit erin. Er zal dus niet lichtzinnig met zo'n norm worden omgegaan.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Het is goed te horen dat er niet lichtzinnig met de norm wordt omgegaan. Tegelijkertijd blijft het voor mij lastig dat de minister zegt: omdat ik alles gelijk wil behandelen, moet het maar in de AMvB. Daarin zit dan ook het argument van snelheid en flexibiliteit. Er zijn basisnormen waarover je

toch richting burgers moet zeggen: deze helderheid geven we in de wet. Daar kun je met elkaar over discussiëren, daar ben ik het mee eens. Dat kun je niet verabsoluteren tot water. Het komt niet aan op de getalletjes, maar wel op de principes en de uitgangspunten. Ik vrees dat we het er niet over eens zullen worden. Ik wil wel zeggen dat de minister me nog niet heeft overtuigd in dat opzicht.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):
Ik ben het eens met de opmerkingen die mevrouw Vos en mevrouw Bikker maakten: belangrijke normen horen thuis in de wet. De minister vindt de kenbaarheid voor burgers en bedrijven heel belangrijk. Daarom is die bundeling op één niveau zo belangrijk. Dat snap ik op zichzelf. Wordt dat punt niet juist heel stevig ondervangen door die beoogde Laan van de Leefomgeving waar de minister, terecht denk ik, zo hoog van opgaf?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
De Laan van de Leefomgeving is meer een datapunt waar je achtergrondgegevens kunt krijgen, maar daarin zie je niet aan welke spelregels je moet voldoen. Dat staat in de AMvB's. Om de heer Van Dijk, maar ook mevrouw Vos en mevrouw Bikker, nog verder mee te nemen in de discussie zeg ik dat het voor mij niet alleen de snelheid is waarom ik voor de AMvB's kies. Het gaat ook om de duidelijkheid en, zoals ik net al zei, de Europese implementatie. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor water. Ik ben zelf een van de initiatiefnemers voor de waterrichtlijnen op Europees niveau, om ervoor te zorgen dat er niet op ons land, als laagste puntje van Europa, afgewenteld wordt. Ook daarom is het voor mij van belang om dit soort dingen goed te kunnen doen. Tegen uw Kamer zeg ik: uiteindelijk komt er een invoeringswet aan het einde. Dat geldt voor dit onderwerp, maar ook voor vele andere onderwerpen, of het nou gaat over de rechtsbescherming of over andere zaken. Ik ben ervan overtuigd dat we straks een mooi verhaal neerleggen met de AMvB's, waarin helder wordt hoe het beschermingsniveau geregeld is, hoe de samenhang is en dat uw Kamer daar met een gerust hart ja tegen kan zeggen. Als dat geruste hart er dan niet is, is er altijd nog de invoeringswet. Dat heb ik ook in de Tweede Kamer gezegd. Als u na de AMvB's nog altijd het gevoel hebt dat het niet goed geregeld is, is er altijd een mogelijkheid om bij de invoeringswet alsnog bepaalde zaken een plek in de wet te geven. Ik hoop natuurlijk van niet. Ik hoop u te kunnen overtuigen tijdens dit proces, maar voor degenen die nog aan het nadenken zijn over wat ze er nou eigenlijk van vinden, is er dus een last resort met de invoeringswet.

We hebben het gehad over de tijdswinst. We hebben het ook gehad over de voor- en nahang. Mevrouw Vos vroeg of de nieuwe AMvB's voor een doorsnee ondernemer beter te doorgronden zijn dan het activiteitenbesluit. Volgens mij citeerde zij de bakker en het bakkerbesluit. De structuur voor het nieuwe Besluit activiteiten in de leefomgeving, een van de AMvB's, bevat een richtingaanwijzer, waardoor je als ondernemer niet het hele besluit door hoeft om regels te zoeken. Voor de bakker is dus direct duidelijk welke regels van toepassing zijn. De voor hem geldende regels worden voor hem ook digitaal ontsloten, inclusief een toelichting. De vindbaarheid van de regels zal ten opzichte van het Activiteitenbesluit sterk verbeteren. Daar profiteren uiteindelijk de burgers en bedrijven van. Nu moet die bakker in meerdere AMvB's gaan zoeken — we hebben er 60 — aan welke regels hij zich zal moeten houden. Ik weet in ieder geval dat de vertegenwoordiger van de bakkers, VNO-NCW, zeer positief is over dit besluit.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
MKB-Nederland is positief, daar heeft de minister gelijk in. Ik kwam met dit voorbeeld omdat ik dit hoorde van een advocaat die zich bezighoudt met omgevingsrecht. Hij zegt juist dat hij zich op dat punt heel grote zorgen maakt, omdat de nieuwe AMvB's buitengewoon abstract en omvangrijk zijn. Je moet echt wel een superspecialist zijn om daarin überhaupt en beetje de weg te vinden. Juist op dat punt leven er heel grote zorgen: kan een gewoon mens of een gewone kleine ondernemer, daar nog wel enigszins wijs uit worden?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
U ziet mij nu een beetje glimlachen. Ik zeg altijd: iedereen is heel erg blij met de Omgevingswet, behalve de adviesbureaus, die tot nu toe alle onderzoeken deden, en de omgevingsrechtadvocaten, die tot nu toe als enigen de weg wisten in de wirwar van spelregels. De essentie van wat wij beogen te doen, is duidelijkheid creëren. De AMvB's zijn nu nog in de maak. Er zal in eerste instantie op worden ingesproken en er komt weer een consultatieronde aan. Er zal best nog het een en ander aan kunnen worden verbeterd, dus ik zal zijn inbreng niet helemaal tenietdoen. Ik denk juist dat het enorm veel duidelijker gaat worden ten opzichte van het huidige stelsel. Dat zal ons niet door iedereen in dank worden afgenomen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb van deze advocaat begrepen dat hij het juist heel prettig zou vinden als die bakker een hoop zelf zou kunnen doen. U zegt: het wordt straks absoluut helder voor iedereen. De verhalen die ik hoor over de AMvB's zijn juist nogal onrustbarend op dit punt, in de zin dat ze erg lastig en bijna niet te doorgronden zijn. Wij gaan ze straks zien, maar de minister zegt nu: het gaan gewoon goede, heldere en voor iedereen toegankelijke AMvB's worden.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Zoals ik u net zei: er komt een richtingwijzer bij, waardoor je niet alles helemaal hoeft door te nemen. Een en ander wordt digitaal ontsloten, inclusief een toelichting. Ik heb er natuurlijk niets aan om ondoorzichtige AMvB's te maken. De essentie van deze operatie is om het voor mensen gemakkelijker te maken om te weten wat ze mogen. Een ja of een nee, want je moet ook snel kunnen weten dat je iets niet mag. Dat duurt vaak ook heel lang. U mag mij te zijner tijd weer aan mijn jasje trekken als u vindt dat het niet duidelijk genoeg georganiseerd is, maar volgens mij wordt het altijd beter dan de 26 wetten, de 60 AMvB's en de 100 ministeriële regelingen die wij nu kennen op de diverse terreinen.

Ook Mevrouw Stienen vroeg of de uitvoeringsregels niet opnieuw gaan leiden tot een ondoordringbaar woud van regels. Voor de uitvoeringsregels gelden dezelfde verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening, evenals dezelfde kerninstrumenten en begrippen. Wij gaan harmo-

niseren, integreren en opschonen. De lijn van het wetsvoorstel zullen wij ook doortrekken bij de uitvoeringsregelgeving.

De consultatie van de ontwerp-AMvB's is op 1 juli. Is het dan niet gek dat die AMvB's dan ook worden voorgehangen? Dat was een vraag van de SP. Ik zal nog even herhalen waarom op 1 juli zowel de consultatie als de voorhang bij de Tweede Kamer plaatsvindt. Wij hebben gezegd: het past bij een goede voorbereiding dat je vroegtijdig een breed maatschappelijk debat kunt voeren. Dat kan zowel door directe participatie en inbreng van het publiek als door discussie in het parlement. De Tweede Kamer heeft al meerdere malen gevraagd om alvast inzicht te krijgen in de AMvB's. Op deze wijze kan men dan bijvoorbeeld al hoorzittingen organiseren. De Kamer krijgt langer de tijd dan de consultatiefase duurt. Zij kan de uitkomst van de consultatie betrekken bij haar definitieve besluitvorming. Voor de Tweede Kamer was in ieder geval belangrijk dat zij tijd genoeg zou hebben. Zij heeft er expliciet om gevraagd om al snel inzicht te krijgen. Het voordeel is dat men alvast hoorzittingen kan organiseren en dat men zich alvast kan voorbereiden. Ik heb toegezegd dat de Kamer, nadat de consultatie klaar is en wij de uitkomsten daarvan hebben verwerkt, deze van ons zal krijgen. Het is dus niet zo dat Kamer alleen met het oorspronkelijke voorstel aan de slag gaat, maar met de totaliteit aan informatie. Het is vooral een geste om de Kamer langer de tijd te geven.

Is er wel voldoende tijd voor de behandeling van omvangrijke AMvB's? Daar heb ik volgens mij ook net over gesproken. Sommige zijn lang en sommige zijn kort. Kunnen de AMvB's nog worden aangepast aan de aanvullingswet en de invoeringswet? Dat was een vraag van mevrouw Teunissen. Ja, dat kan. Via het invoeringsbesluit en de aanvullingsbesluiten kunnen de AMvB's nog worden aangepast. Dan kan ervoor worden gezorgd dat ze bij inwerkingtreding actueel en afgestemd zijn. Voor de aanvullingen wordt dezelfde procedure gevolgd als voor de AMvB's. Ook daarbij is dus parlementaire betrokkenheid gewaarborgd. Dat was het wat mij betreft voor het onderwerp wet versus AMvB.

Dan kom ik nu op de digitalisering. Er zijn veel vragen gesteld over digitalisering en er zijn ook veel zorgen over geuit. Is de overheid nu wel goed in dit soort trajecten? Wat moet het allemaal gaan kosten en hoe ga ik dat organiseren? Het belangrijkste voor ons is dat je straks met één klik op de kaart kunt zien wat er op een locatie kan en mag. Daar heb je een digitaal stelsel voor nodig dat onder de Omgevingswet werkt. Daar werken wij nu aan met medeoverheden. Ik ga niet zeggen dat het simpel is en dat de overheid het gemakkelijk aankan. Het zal een heel complexe opgave zijn. Van de invoering van de Wabo en de digitalisering daarvan hebben we geleerd dat, als je een wet invoert terwijl het digitale stelsel daarachter nog niet goed is georganiseerd, dit heel complex is en een onwenselijke situatie oplevert. Wij willen er in ieder geval voor zorgen dat wij wat wij nu hebben, een-op-een kunnen omzetten, dus de huidige activiteiten straks beschikbaar stellen onder de Omgevingswet. Wij hebben natuurlijk ook veel meer ambities. Voor die ambities geldt dat wij iedere keer "go/no go"-momenten moeten afspreken, samen met de andere overheden. Het gaat dan om vragen als: kunnen we het al aan, hebben wij het financieel geregeld, is het verstandig om het nu te doen of hebben wij er iets meer tijd voor nodig? Je moet zo'n traject heel zorgvuldig doen.

Wij hebben ook nog een terugvalvariant voor het geval dat wij er met de diverse overheden niet uitkomen, een soort minimum wettelijk vereiste om de Omgevingswet te laten werken. Het zou niet mijn voorkeur hebben, maar het is wel een variant waarop je kunt terugvallen als je er met de andere overheden niet zou uitkomen. De gesprekken met de andere overheden lopen nu. Wij zijn daar niet nu al mee klaar, maar ik hoop dat wij daar niet al te lang meer over gaan doen, want wij hebben ook tijd nodig om de voorbereiding goed te doen. Het belangrijkste is dat wij ook goed in beeld brengen wat het voor besparingen oplevert voor de diverse organisaties. Hoeveel minder tijd en geld zijn we kwijt aan onderzoekslasten en wat betekent het uiteindelijk voor overheden om ermee te werken? Ik kan er nog veel meer over vertellen, maar ik zie de heer Flierman bij de interruptiemicrofoon staan.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik schrik een beetje van de opmerking van de minister over de terugvaloptie. Het is mij bekend dat die er is. Scenario 1 heet dat in het jargon, geloof ik. Ik heb nu juist begrepen dat het huidige niveau van dienstverlening zou moeten worden gehandhaafd. Dat vond ik ook wel een minimumvoorwaarde voor invoering van de wet. Als wij terug zouden gaan naar een lager niveau, is het voor mij echt de vraag of het moment van invoering van de wet al daar is. De minister zegt wel "ik vind de minimumvariant niet aantrekkelijk", maar ik zou eigenlijk willen horen "ik vind hem niet acceptabel".

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Via de Voorzitter zeg ik, over de rug van de heer Flierman heen tegen de mensen op de publieke tribune daarboven: we zullen er uiteindelijk natuurlijk wel uit moeten komen met IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. Wij moeten dit gezamenlijk gaan doen. Zo'n wetswijziging voer je niet voor niets in. Dat doe je ook omdat je denkt dat andere overheden daar baat bij hebben. Wij hebben dat in kaart gebracht en ook de financiële kant laten zien. Ik vind het heel belangrijk dat wij niet alleen die wetswijziging invoeren, maar ook het digitale stelsel dat een en ander ondersteunt. Wat mij betreft moet dat het liefst zo geavanceerd mogelijk zijn, want je kunt er heel mooie dingen mee. Tegelijkertijd vind ik ook dat de rijksoverheid moet zeggen: als er geen steun is en als de rijksoverheid het in zijn eentje moet trekken, zullen wij dat doen, maar dan kiezen wij voor de variant die voor onszelf van belang is. Eerlijk gezegd ga ik er niet vanuit dat wij daarop uitkomen, maar ik moet wel in deze Kamer schetsen dat er een terugvaloptie is als wij er niet uitkomen.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik heb in de eerste termijn aangegeven wat voor onze fractie het minimum zal zijn om straks met de invoeringswet in te stemmen. Als ik de minister nu hoor zeggen "ik moet er met de andere overheden wel uitkomen", ben ik temeer benieuwd naar haar reactie op mijn vraag over bevoegdheden om juist op dit punt een aantal knopen door te hakken. Juist om het stelsel straks goed te laten werken, moet je volgens mij met betrekking tot die onderliggende infrastructuur op een aantal momenten kunnen zeggen: zo gaat het en zo doen wij het met elkaar.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Daarom is de minimale variant ook de variant waarbij het Rijk in zijn eentje kan beslissen. Wij kunnen dat gewoon doen, en ook op korte termijn. Ik vind een goed werkend digitaal stelsel een voorwaarde voor de inwerkingtreding van de wet. U zei dat u te zijner tijd wilt kunnen zien dat het goed werkt, voordat u tot goedkeuring van de invoeringswet kunt overgaan. Het lijkt mij logisch dat je op zo'n moment nagaat wat er precies ligt en of dat al dan niet goed genoeg is. Aan de andere kant noem ik de minimale variant bewust, want ik zeg steeds dat we er in ieder geval voor gaan zorgen dat we kunnen leveren wat we nu hebben. Dat geldt als we er met elkaar uitkomen. Anders komt er iets extra's en komen er meer ambities. Dat kan ik afspreken met bestuurders van andere koepels. Als we er niet uitkomen, heb ik inderdaad de minimale variant. Daarmee kunnen we wel aan de slag, maar zij is minder wenselijk en ik weet niet of de Eerste Kamer en ook de Tweede Kamer die voldoende zullen vinden. Ook weet ik niet of de heer Flierman mij vraagt om gemeenten, provincies of de Unie van Waterschappen te dwingen om daaraan een bijdrage te leveren. Vraagt hij dat wel, dan voer ik een heel ander gesprek, terwijl ik hier de autonomie en de zelfstandigheid van de diverse bestuurslagen zo aan het bepleiten ben. Ik wil dat we er met elkaar uitkomen en dat er geen dwangvariant van het bestuursakkoord komt.

De heer **Flierman** (CDA):
Uiteraard heeft het de voorkeur dat we er met elkaar uitkomen, maar mijn ervaring met dit soort projecten is wel dat je af en toe ook iemand moet hebben die een knoop doorhakt. De minister zegt dat zij dat voor zichzelf op een minimumniveau doet, maar ik vraag mij af of dat acceptabel is. Misschien heeft de minister, juist om het systeem als zodanig goed te laten werken, hier en daar toch wel iets van een stevige bevoegdheid nodig om door te zetten teneinde de infrastructuur te realiseren. Ik hoop dat het niet nodig is, maar wat ons betreft heeft zij de ruimte om daarnaar te kijken.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dergelijke mogelijkheden bestaan altijd. Laten we eerst uitgaan van het goede gesprek. Tot nu toe gaat het gesprek goed. Af en toe beweegt het nog een beetje. Ik hoop dat we er snel uitkomen en, zo niet, dan hebben we inderdaad terugvalopties waarmee we snel aan de slag kunnen gaan. Ik begrijp dat we in ieder geval van het CDA in de Eerste Kamer back-up krijgen als we verdere stappen willen zetten. De heer Flierman of zijn opvolger kan altijd bepalen of het ICT-systeem op het moment van invoering ver genoeg is. Hoe gaat het eruitzien? Er zijn allemaal informatiehuizen en verschillende systemen. We willen niet weer een heel nieuw systeem maken en alles eruit halen, want dat duurt heel erg lang. We proberen een soort van loket te maken, waarachter de andere informatiehuizen zitten, en de informatie te verbeteren die in de informatiehuizen zit. Om die ambitie te realiseren, hebben we ketenpartners nodig. Het is namelijk heel belangrijk om dat zo goed mogelijk vorm te geven. Ik gaf al aan dat het een groeimodel was, waarin gegaan wordt van de huidige minimumsituatie naar grotere ambities via gefaseerde besluitvorming met "go/no-go"-beslissingen. Interbestuurlijk hebben we ons tot doel gesteld, het stelsel in 2018 aan te bieden. Het gaat om de realisatie van de centrale gebruikersvoorziening, de onderliggende technische infrastructuur, vulling met gegevens en toepassing van standaarden. Als we gezamenlijk voor deze inzet kiezen, vertrouw ik erop dat we 2018 kunnen halen, in ieder geval voor de omzet een-op-een, en dat we de ambities in de daaropvolgende jaren kunnen aanvullen.

We hebben goed gekeken naar de commissie-Elias om te weten te komen wat we al dan niet moeten doen. We zullen ons daarover ook steeds laten adviseren. Eveneens zullen we ervoor zorgen dat we er goede mensen op hebben zitten, want het is best complex. De Omgevingswet is al voor velen moeilijk te doorgronden vanwege haar complexiteit. Haar dan ook nog eens vertalen in 1-0-1-0, de taal die de mensen spreken die er uiteindelijk voor moeten zorgen dat een en ander wordt gedigitaliseerd, is ook nog eens heel erg complex. We zitten er dus bovenop om het zo goed mogelijk te gaan doen.

Het digitale stelsel zal niet alleen zijn meerwaarde tonen als de techniek goed is, maar ook en vooral zodra de gebruikers hun bijdrage gaan leveren. De PvdA vroeg hoe die gebruikers dat gaan doen. Gemeenten zullen als bronhouder planvormingsgegevens moeten aanleveren. Die gegevens moeten voldoen aan kwaliteitseisen. Bij de inwerkingtreding zullen nog niet alle gegevens over de fysieke leefomgeving digitaal zijn ontsloten, maar de standaarden zullen vanaf dat moment wel gelden. Vanaf het begin worden de gevalideerde gegevens dan ook via het digitale stelsel aangeboden.

Om te borgen dat er bruikbare standaarden worden ontwikkeld, heb ik een werkgroep ingesteld, zoals in het bestuursakkoord staat. Zo wordt er draagvlak voor de standaarden gecreëerd en wordt de ontwikkeling van de standaarden aangejaagd. Het is nog best een opgaaf om tot generieke standaarden te komen, maar mij lijkt dat we erin slagen dankzij de inzet van het interbestuurlijke implementatieprogramma.

Tegen de heer Flierman zeg ik nog maar even dat in het bestuursakkoord wordt geregeld dat de minister stelselverantwoordelijk is. Die verantwoordelijkheid zit er dus in, net zoals zij in de invoeringswet- en regelgeving geborgd is. Dan worden ook bevoegdheden ten opzichte van het stelsel aangegeven, verantwoordelijkheden en kwaliteitsborging. We hadden even discussie over het niveau waarop het zal plaatsvinden. Belangrijker dan de borging van de formele verantwoordelijkheid vind ik de verantwoordelijkheid die alle partijen laten zien bij de ontwikkeling en de realisatie van het digitale stelsel.

De heer **Flierman** (CDA):
Deze mededeling valt in de categorie "iets geruststellender". Ik krijg de indruk dat de minister als stelselverantwoordelijke uiteindelijk bij voorbeeld die standaarden vaststelt. Ik heb in mijn inbreng "studierendement" genoemd, maar van de begrippen steiger, gebouw of bedrijfsgebouw kan elke gemeente als je niets regelt haar eigen definitie hanteren. Aangezien gemeenten als bronhouders informatie in het systeem moeten invoeren, is het van essentieel belang dat iemand op een gegeven moment zegt: dit is de definitie van een steiger; iedereen heeft zich daaraan te houden. Mij gaat het erom dat dat geregeld is, anders wordt het een rommeltje.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik ben van plan om bij de invoeringsregeling de standaarden vast te stellen, waardoor ze bindend, dus verplicht worden toegepast. Dat is een voortzetting van de huidige werkwijze bij ruimtelijke plannen. Daarin worden de standaarden ook bij regeling vastgesteld. Om te zorgen voor draagvlak, ga ik dat natuurlijk via het interbestuurlijke implementatieprogramma ontwikkelen. De werkgroep heeft al semantische standaarden ontwikkeld. Daaraan refereerde de heer Flierman. Als het nodig is, hak ik als voorzitter van die werkgroep de knoop door.

Zijn we als overheid in staat om een dergelijk project zelf te runnen? Kunnen we derden inhuren voor ICT en dergelijke? Gelukkig is er veel kennis en expertise beschikbaar, maar het is ook complex. Zoals ik eerder zei, moet dit soort dingen niet lichtzinnig worden bekeken. Bestuurders zijn meestal meer geïnteresseerd in de wet dan in de uitvoering ervan, maar ik moet zeggen dat ik het digitale stelsel als een complexere opgave zie dan het tot stand brengen van de Omgevingswet. Dat was al een vrij complexe opgave, dus ik zie dat zeker als mijn kind, voor zover ik hier nog zit. Ik hoop dat mijn opvolger dat ook zo ziet, dus niet als een uitvoeringskwestie, maar ook echt als zijn of haar bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ik zal jaarlijks aan de Kamer rapporteren over de voortgang. Ik zei al dat ik gebruikmaak van de lessen van de commissie-Elias. Via audits, gateway reviews, BIT-toetsen en monitoring zullen we daarop toezien. Volgens mij heb ik hiermee de meeste vragen over dit onderwerp beantwoord.

Ik kom op de verhouding tussen de bestuursorganen. Ik moet zeggen dat hierover relatief kort gesproken is. Toch is dit onderwerp tijdens het maken van de Omgevingswet veelvuldig aan de orde geweest. Wat is de verhouding tussen Rijk, provincie en gemeente? Dat is altijd een interessante kwestie. Er zijn diverse onderwerpen in dit kader waarop ik in kan gaan, zoals de verhouding centraal-decentraal en subsidiariteit. Laat ik beginnen met dat laatste. De SGP vraagt mij hoe ik zorg voor een betere verankering van het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel. Het subsidiariteitsbeginsel dat stuurt op terughoudendheid van de hogere overheden is volgens mij goed verankerd in het wetsvoorstel. De criteria doelmatigheid en doeltreffendheid staan in artikel 2.3, waarmee wordt beoogd om meer dan de Wro doet te sturen op een expliciete en zichtbare afweging door het bestuur. De rechter kan dit toetsen als er rechtszaken over zijn. Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling dat de rechter op de stoel van de bestuurder gaat zitten, maar hij kan wel toetsen of die instructieregel met de toepassing van de criteria behoorlijk is gemotiveerd. Met de voorgestelde criteria krijgt de rechter dus duidelijker handvatten. Daarom en vanwege de in het bestuursakkoord uitgesproken intentie tot terughoudendheid verwacht ik dat provincies en het Rijk zich terughoudend zullen opstellen.

Moet het subsidiariteitsbeginsel ook worden toegepast op de omgevingsvisie en de programma's? Dit was een vraag van onder anderen mevrouw Jorritsma. De doelstellingen en de beleidsdocumenten kunnen soms dienen als begin van een motivering van de toepassing van rijksbevoegdheden en provinciale bevoegdheden. We kiezen er echter niet voor om het subsidiariteitsbeginsel ook op de visies en de programma's van toepassing te laten verklaren, omdat een omgevingsvisie of een programma geen normstelling bevat en dus ook niet leidt tot een beperking van de taken of bevoegdheidsuitvoering van andere overheden. Het kan bovendien ook een ongewenst gevolg hebben. Belangen op het terrein van fysieke leefomgeving zijn vaak complementair of betreffen gedeelde belangen. Denk aan waterveiligheid, de bescherming van natuur, onderwerpen als bevolkingsgroei of - krimp, of het kantorenbeleid. Daardoor is het juist vaak heel doelmatig en doeltreffend om er op verschillende bestuurlijke niveaus beleid voor te formuleren. Zou je het subsidiariteitsbeginsel ook van toepassing maken op visies en programma's dan zou dat niet meer kunnen. Om deze reden wil ik in het wetsvoorstel geen verplichting opnemen om het subsidiariteitsbeginsel toe te passen bij een omgevingsvisie of een programma.

Bij toepassing van de normstellende bevoegdheden, zoals instructieregels, moet het subsidiariteitsbeginsel wel worden toegepast. Het is daar wel op van toepassing. Dit betekent dat bij de vraag welke instrumenten men inzet voor de uitvoering van de visie, het subsidiariteitsbeginsel langs indirecte weg al een rol speelt. Daarmee is de toepassing van dit beginsel bij de beleidsvorming voldoende gewaarborgd.

Er is gevraagd of ik kan aangeven waarom ik denk dat de bestuursrechter nu wel zal toetsen aan aspecten van doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze vraag kwam ook van mevrouw Jorritsma. Ik heb die eigenlijk al beantwoord: omdat die criteria in artikel 2.3 meer helderheid geven en de rechter er dus ook makkelijker op kan toetsen en duidelijker handvatten krijgt. Dat is de reden dat dit nu wel zal gaan gebeuren.

Er is gevraagd of een gemeente bezwaar kan maken tegen adviezen van andere overheden. Onder andere het CDA, bij monde van de heer Flierman, vroeg hiernaar. Dat is niet mogelijk, want het is een advies en geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het niet op rechtsgevolg is gericht. Het is ook niet nodig, want het advies is alleen voor gemeenten zwaarwegend. Afwijken mag dus alleen gemotiveerd. Stel dat de gemeente als bevoegd gezag voor het verbouwen van een niet-archeologisch rijksmonument het advies ontvangt van de minister van OCW om de omgevingsvergunning voor het wijzigen van het rijksmonument alleen te verlenen met extra voorschriften. In dat geval zal de gemeente dit advies in de regel opvolgen en de voorschriften afgestemd met andere voorschriften opnemen in de vergunning.

Mevrouw Meijer vraagt of de decentralisatie niet is doorgeschoten. Moet de nationale overheid niet juist kaders blijven stellen? Zijn de overheden eigenlijk klaar voor hun rol? Voor de fysieke leefomgeving hebben eigenlijk alle overheden van oudsher een rol. De stelselherziening brengt geen essentiële wijzigingen aan in die verdeling van de taken en de bevoegdheden. De nationale overheid blijft voor heel veel onderwerpen kaders stellen. We hebben nu bijvoorbeeld dertien nationale belangen: energievoorziening, cultureel erfgoed, waterveiligheid en ga zo maar door. Deze belangen hebben we vastgelegd op nationaal niveau. Provincies kennen provinciale belangen en de gemeenten hebben natuurlijk ook hun eigen taken en bevoegdheden. Die kaders komen nu wel overzichtelijker bij elkaar. Waar mogelijk wordt ook de afwegingsruimte voor overheden vergroot.

Soms verandert er wel eens wat. Zo hebben we een aantal nationale landschappen overgeheveld naar de provincies. Sommige zijn nationaal gebleven, andere zijn provinciaal geworden. Het kan ook zijn dat provincies meer gaan invullen, bijvoorbeeld in de detailhandeldiscussie. Er verandert dus wel af en toe iets tussen de bevoegdheden, maar het is niet zo dat er door deze wet decentralisatie plaatsvindt. Ik zou het eigenlijk meer "deregulering" willen noemen. De wet biedt instrumenten om op een goede manier gebruik te maken van de diverse wettelijke taken, bijvoorbeeld de gebiedsgerichte coördinatie van gemeenten en waterschappen. Binnen de koepels werken we aan de juiste bestuurscultuur om het onderscheid in de taken goed met elkaar vorm te geven.

De heer Verheijen vroeg naar "decentraal, tenzij". Hoe ver gaat dat principe? Worden decentrale gemeenten ook aangesproken op overschrijdingen waarop zij geen of slechts beperkte invloed kunnen uitoefenen? Hoe verhoudt dat zich tot de interbestuurlijke afstemming en samenwerking? Leidt dat tot extra synergie tussen de bestuurslagen? Het principe "decentraal, tenzij" staat inderdaad centraal. De noodzaak voor een bestuurscultuur die uitgaat van afstemming en samenwerking staat daarbij ook centraal. Dat zie je in de artikelen 2.2 en 2.3. Dit betekent echter niet dat het Rijk en provincies hun verantwoordelijkheden kunnen afschuiven op gemeenten, bijvoorbeeld door gemeenten aan te spreken op overschrijding van omgevingswaarden waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen. Het subsidiariteitsbeginsel houdt juist in dat altijd moet worden bezien wie welke bestuurslaag en -opgave het beste kan oppakken. Dat geldt ook voor omgevingswaarden. Het Rijk is eerst aan zet als het gaat om omgevingswaarden voor de rijkswateren. De gemeenten zijn dat voor luchtkwaliteit, omdat we verwachten dat er over een aantal jaar hooguit nog lokaal overschrijdingen zullen zijn.

De overheid die aan zet is, betrekt zo nodig andere overheden bij het programma. Overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het voldoen aan de omgevingswaarden. Het uitgangspunt van "decentraal, tenzij" en de bestuurscultuur die uitgaat van afstemming en samenwerking zijn dus geen tegenpolen, wat mij betreft. Het wetsvoorstel biedt juist een mooie set aan instrumenten waarmee de verschillende bestuurslagen waar nodig in samenwerking en afstemming in hun kracht worden gezet. Zo kunnen ze gezamenlijk beleid formuleren in gezamenlijke programma's. Ik denk dus dat de synergie tussen centraal en decentraal bestuur versterkt kan worden.

Mevrouw Vos vraagt waarom het Rijk geen ultimum remedium heeft, in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid, bijvoorbeeld in het geval dat gemeenten te veel bestuurlijke ruimte pakken voor kustbebouwing. Met de Wet revitalisering generiek toezicht heeft recent een stelselwijziging plaatsgevonden in het interbestuurlijk toezicht (IBT). Toezichtinstrumenten worden beperkt tot de generieke instrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatstreding uit de Gemeentewet en de Provinciewet. Slechts in bijzondere gevallen mag er nog in specifieke of aanvullende IBT-instrumenten worden voorzien. Voor het bijzonder geval dat een uitzondering gerechtvaardigd is voor een provincie, is in de wet in een reactieve interventiebevoegdheid voorzien. Voor het Rijk is dat niet nodig; dat kan gebruikmaken van een generiek IBT-instrumentarium, vernietiging door de Kroon. Dat doet het alleen maar als er geoordeeld wordt dat iets in strijd is met de nationale belangen. Bij een ontwikkeling in strijd met het nationaal belang, bijvoorbeeld bij bebouwing in het kustfundament kan de Kroon het gemeentelijk besluit vernietigen. Een reactieve interventie of aanwijzingsbevoegdheid is voor het Rijk dus niet nodig op dat punt.

Mevrouw Jorritsma heeft mij gevraagd naar het beroepsrecht voor de decentrale overheden. Komt de beperking van het beroepsrecht van de lokale overheden terug? Een beroep bij de bestuursrechter wordt geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. In de Crisis- en herstelwet is nu nog uitgesloten dat decentrale overheden in beroep kunnen gaan tegen een inpassingsplan of tracébesluit van het Rijk. De Omgevingswet bevat geen bijzondere regelingen op dit punt. Bij de invoeringswet zal de Crisis- en herstelwet worden ingetrokken en zal de Algemene wet bestuursrecht worden aangepast. In dat kader zal ik dan ook besluiten of bezwaar en beroep door medeoverheden wordt afgeschaft. De Kamer kan dan de rechtsbescherming in totaal beoordelen.

Tot zover de opmerkingen over de verhouding tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten. Wat mij betreft pakt iedere laag de eigen verantwoordelijkheid. Op het moment dat er een provinciaal of een nationaal belang is gedefinieerd, kun je ervoor zorgen dat men binnen jouw provinciaal of nationaal belang opereert. "Overrulen" is misschien het verkeerde woord ... De rest van de tijd is de verantwoordelijkheidsverdeling gewoon duidelijk en helder.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik weet niet of de minister er nog op terugkomt, maar ik had ook gevraagd hoe duurzaam het bestuursakkoord is op het vlak van deze interbestuurlijke betrekkingen. Hoe ziet de minister dat in het licht van verkiezingen van Tweede Kamer, gemeenteraden, Staten enzovoorts? Misschien komt de minister daar nog op, maar anders zou ik er nu graag iets over horen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik weet niet of dit later nog in de beantwoording terugkomt, maar ik kan er gelijk wel wat over zeggen. In dit geval is het bestuursakkoord voor langere tijd gesloten, maar een bestuursakkoord is altijd geldig totdat besturen met elkaar vinden dat de wereld anders in elkaar zit. Je kunt proberen om dat dicht te timmeren, maar uiteindelijk zal elke bestuurslaag in the end zeggen dat hij daar zelf over gaat. Hoe vaak hebben wij al niet geprobeerd om provincies op te heffen of te versterken, waterschappen op te heffen of te versterken, gemeentes al dan niet meer autonomie te geven en dergelijke? Die veranderingen zijn er. Mij valt op dat wij tot nu toe in heel goed overleg met de koepels tot deze gezamenlijke afspraken zijn gekomen. Ik kan mij niet anders voorstellen dan dat dit in de toekomst ook zal worden doorgezet. Ik zal daarnaar streven en ik ga ervan uit dat mijn opvolgers dat ook zullen doen. Als ik er niet meer ben, bent u er te zijner tijd misschien nog wel om dat in de gaten te houden. Ik kan natuurlijk niet beloven dat er niets zal veranderen, maar misschien was dat ook niet de vraag.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik vraag inderdaad niet om de belofte dat er nooit iets zal veranderen, maar als je nu met elkaar afspraken maakt —

en als ik het goed heb is de minister daar ook bij betrokken — wil je wel dat eventuele veranderingen opnieuw in onderling overleg en na onderlinge overeenstemming plaatsvinden. Ik zou het een heel betreurenswaardige ontwikkeling vinden als een van de partijen zou zeggen: wij hebben dat in 2015 inderdaad zo afgesproken, maar het is nu 2017 en wij doen het niet meer op die manier. In zo'n geval moet de minister of haar opvolger misschien zeggen: zo zijn wij niet getrouwd, vrienden; wij houden ons aan de afspraken die wij gemaakt hebben!

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat vind ik ook. Zo'n discussie zag je bijvoorbeeld ook rondom het kustfundament. De Tweede Kamer zei dat er niet meer ruimte zou moeten komen, terwijl alle voorbeelden van bebouwing van het kustfundament die gegeven werden, helemaal niet mogelijk waren in het kustfundament. Het ging over het achterliggende gebied, in de duinen en in de kustgemeenten, waar bebouwing gewoon is toegestaan binnen hun eigen bevoegdheden. Daar kan en wil ik niets aan veranderen. Het enige wat wij kunnen doen, is met de gemeenten en de provincies om tafel gaan en bespreken of wij het wel op die manier willen, maar je kunt daarop als Rijk niet ingrijpen. Het enige waar ik namens het Rijk iets aan kan doen, is het kustfundament zelf. Die verhouding is dus altijd helder. Als iemand vindt dat er in de bestuurlijke verhouding iets anders zou moeten — in dit geval was het in de Tweede Kamer, maar het zou ook een andere partij kunnen zijn — moet je je rug recht houden en wijzen op de afgesproken bevoegdheden.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik heb een vraag over de provincies en gemeenten op het gebied van natuurbescherming. Provincies zijn nu verantwoordelijk voor het natuurbeleid. Is het dan niet logisch om ze op zijn minst instemmingsrecht te geven als een gemeente een bepaalde activiteit wil ontplooien die wellicht behoorlijke invloed kan hebben op de natuur? Kan de minister daar iets over zeggen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Aangezien provincies verantwoordelijk zijn voor natuurbeleid, zullen ze ook moeten vastleggen wat ze willen en wat hun ontwikkeling is. Als ze dit als een provinciaal belang definiëren en als het daadwerkelijk een provinciaal belang is, zal een gemeente daaraan moeten voldoen. Dit zal niet gelden voor elk onderwerp dat de natuur überhaupt beïnvloedt, want alles om ons heen is natuur, maar ik kan mij voorstellen dat de provincie dit bij grote belangen wel toetst.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Dan zal de provincie in de omgevingsverordening dus omgevingswaarden voor natuur vastleggen waaraan de gemeenten zich hebben te houden?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Als een vergunningplichtige activiteit effect heeft op natuur, heb je ook een vergunning voor een natuuractiviteit nodig. Denk aan bouwen in een natuurgebied; dat is zowel een bouwactiviteit als een natuuractiviteit. De Wet natuurbescherming gaat straks volledig op in de Omgevingswet. In de Aanvullingswet natuur zal het bevoegd gezag voor deze aanvraag definitief geregeld worden. Als de gemeente bevoegd gezag is voor de gehele vergunningaanvraag, heeft de provincie instemmingsrecht op de natuuractiviteit. Als de provincie geen instemming geeft voor deze activiteit, moet de vergunning worden geweigerd.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Ik heb de minister nog niet horen ingaan op het aspect van het projectbesluit en de vermindering van de plancapaciteit. Kan zij dat nog doen? Ik denk dat dat bij dit blokje hoort.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Misschien komt dat ook nog bij de beantwoording van de overige vragen langs, maar in principe wil je dat gemeenten eerst met elkaar bekijken hoe ze tot vermindering van de plancapaciteit kunnen komen. Je kunt als provincie in je provinciaal plan ook aangeven wat je wel en niet wenselijk vindt en in welke zones je bijvoorbeeld kantoren, detailhandel of iets dergelijks wilt realiseren. Een projectbesluit was een heel zwaar middel, waarmee je uiteindelijk niet alleen zei dát er minder capaciteit moest komen, maar ook hoe. Met de Omgevingswet beogen wij dat de provincie wel kan bepalen dát er minder moet komen, maar dat zij het hoe moet overlaten aan de gemeentes omdat het hun verantwoordelijkheid en bevoegdheid is om vervolgens met nieuwe of andere plannen te komen. Dat is het verschil tussen de ene en de andere invulling.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Dat begrijp ik en dat ondersteun ik, maar ik mis nu de mogelijkheid om in het uiterste geval de plancapaciteit te verminderen. Ik noem een voorbeeld uit de provincie Utrecht, waar ik zelf woon. Daar staat 1 miljoen vierkante meter kantoorruimte leeg, terwijl er nog 3 miljoen gepland staat. Als wij dan alles overlaten aan gemeenten in onderling overleg, wordt het een Poolse landdag. Ik heb de minister gevraagd of wij, met oog voor de subsidiariteit, de provincie op dat vlak iets meer tanden kunnen geven, niet voor elke keer, maar voor die enkele uitzondering waarbij men er anders niet uit komt.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik ken het plan van de provincie Utrecht. Ik weet hoe zij dit doet. Ik vind het goed dat zij de lead genomen heeft om die leegstand aan te pakken. Wij verwachten dat ook van andere provincies. De provincies hebben meer bevoegdheden gekregen op het gebied van ruimtelijke ordening, hiervoor al, met de SVIR. Wij verwachten dat ze die ruimte ook nemen. Het verschil tussen het plan dat Utrecht heeft ingediend en wat wij hiermee willen bewerkstelligen, is dat de provincie Utrecht niet alleen heeft gezegd dát er plancapaciteit moet worden weggenomen, maar ook op welke wijze dat moet gebeuren. Zij heeft er gewoon in geschrapt. Wij vinden dat je wel moet zeggen dat er minder plancapaciteit moet komen, maar dat je aan de gemeentes moet overlaten hoe zij dat doen. Daarom is het nu op een andere manier ingericht dan tot nu toe, met een ander instrument.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Dit is een herhaling. Dat waardeer ik, want het is me nu volstrekt helder, maar wat als de gemeenten er onderling niet uit komen? Dan houden wij dit probleem en biedt de wet geen oplossing meer.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Volgens mij biedt de Omgevingswet voldoende mogelijkheden om het wegbestemmen van kantoren mogelijk te maken. De provincie kan een instructiebesluit nemen dat de gemeenten verplicht om op een aantal aangewezen locaties de aangewezen plancapaciteit uit het omgevingsplan te schrappen. De gemeente Utrecht gebruikt nu het inpassingsplan als instrument, maar de opvolger van dit instrument in de Omgevingswet, het projectbesluit, vinden wij niet geschikt voor dat wegbestemmen. Dat is bedoeld voor het realiseren van projecten. Rijk en provincie bepalen dan zelf hoe een bestemming eruit komt te zien. Met dat projectbesluit passen Rijk of provincie direct het omgevingsplan van een gemeente aan, maar je wilt niet dat ze het op die manier doen. Bij wegbestemmen wordt alleen bepaald dat iets niet mag. Wat op die locaties dan wel mag, is aan de gemeenten zelf. Het voert wat mij betreft dus te ver als de provincie het omgevingsplan direct aanpast en een nieuwe bestemming vastlegt, maar zij kan wel een instructiebesluit geven dat bepaalt dat er capaciteit weggenomen moet worden. Daarmee is het uiteindelijk toch ook geregeld. Overigens denk ik werkelijk dat meer mogelijkheden bieden in strijd zou zijn met het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, zoals die nu aan de wet ten grondslag liggen.

Ik kom nu bij de Nationale Omgevingsvisie. Ik kan de vragen daarover kort beantwoorden. Mij is gevraagd welke nationale belangen daarin moeten komen en hoe wij daar stapsgewijs naartoe gaan. Wij zullen een integrale visie op het beleid voor de fysieke leefomgeving opstellen. Nationale belangen krijgen een plek in die Nationale Omgevingsvisie. Als tussenstap naar de Nationale Omgevingsvisie wordt momenteel de Nationale Omgevingsagenda opgesteld. Ik kan hier eindeloos inhoudelijk op ingaan door te vertellen welke onderwerpen er allemaal in moeten, maar ik denk dat dit niet het tijdstip is om dat te doen; ik kijk via de voorzitter even naar mevrouw Meijer, die de vraag stelde. Ik denk dat het belangrijk is om brede ambities neer te leggen over waar je wil dat het met je land naartoe gaat.

Wat is de verhouding tussen de Nationale Omgevingsvisie en de Structuurvisie Ondergrond? Er komt een samenhangende visie op strategisch niveau die sectorale visies en beleidsplannen uiteindelijk gaat vervangen. De Structuurvisie Ondergrond is eerder klaar dan de Nationale Omgevingsvisie en heeft daarmee eerst haar eigen werking. Zodra de Nationale Omgevingsvisie in werking treedt, worden ook strategische beslissingen uit de Structuurvisie Ondergrond in de omgevingsvisie opgenomen.

Er zijn ook grensoverschrijdende effecten. Onder andere D66 vroeg hoe de regering omgaat met grensoverschrijdende effecten bij het opstellen van de omgevingsvisie. Hoe voorkom je het afschuiven van grensoverschrijdende problemen door gemeente en Rijk? Een omgevingsvisie gaat over de fysieke leefomgeving van het hele grondgebied: over lucht, CO_2 en water. Die beperkt zich dus niet tot de lands-, provincie- of gemeentegrenzen. Je moet daar dus aandacht voor hebben. Je kunt je ogen er niet voor sluiten. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is samenwerking, afstemming van beleid en uitvoering tussen bestuursorganen, en samen werken aan een oplossing. Dat is ook vastgelegd in artikel 2.2 van het wetsvoorstel. Grensoverschrijdende effecten staan ook op de agenda van de Nationale Omgevingsvisie. Binnen Nederland kunnen we dit natuurlijk regelen. De omgevingsvisie en de Omgevingswet zullen nog niet gaan over de landen om ons heen. Ik weet wel dat er in Europa veel belangstelling is voor de Omgevingswet. Wie weet komt dat er dus ook nog een keer van.

Burgerparticipatie rondom de omgevingsvisie hebben we al besproken onder een eerder kopje. Ik kom dan op de kwaliteit en de omgevingswaarden. De heer Verheijen vroeg of beginselen als de vervuiler betaalt, de bronaanpak of het standstillprincipe wel goed zijn opgenomen, en of ze onderdeel worden van de rijksinstructieregels. In artikel 3.3 van het wetsvoorstel staat een instructieregel over de beginselen. Die is echt naar aanleiding van de discussie in de Kamer opgenomen. In de omgevingsvisie wordt rekening gehouden met vier Europese milieubeginselen. Dat geldt niet alleen voor de Nationale Omgevingsvisie, maar ook voor de provinciale en de gemeentelijke omgevingsvisie. Langs de weg van het beleid werken die beginselen dus eigenlijk door in de regelgeving van verschillende overheidslagen.

Directe doorwerking van de algemene beginselen in concrete besluiten is niet gewenst, omdat dat het risico op juridisering en vermindering van decentrale afwegingsruimte in zich houdt. Een bestuursorgaan beslist veelal op basis van instructieregels en vooraf bekendgemaakt beleid. Als je dan ook nog moet toetsen aan die vrij algemeen verwoorde beginselen, dan kan dat leiden tot rechtsonzekerheid en tot een verzwaring van de motiveringslasten. Het kan juridische procedures uitlokken. Met de gekozen lijn in het wetsvoorstel behouden die beginselen hun functie als richtsnoer voor overheidshandelen, zonder risico op verstarring.

Mevrouw Teunissen vroeg of de milieubeginselen niet door de rechter getoetst moeten worden. Ze vraagt zich af of wij hiermee niet minder bescherming realiseren. Rechters hanteren de milieubeginselen soms bij hun oordeel. Dat blijft ook bij de Omgevingswet zo. Net als nu hoeven ze daar echter niet aan te toetsen. Als bestuursorganen en rechters moeten toetsen aan vrij algemeen verwoorde beginselen, leidt dat tot rechtsonzekerheid en tot een verzwaring van de motiveringslasten, zoals ik net ook al zei. Dat kan juridische procedures uitlokken. Het wetsvoorstel bepaalt nu dat bij de omgevingsvisie rekening gehouden moet worden met de beginselen. Ze krijgen een centrale rol bij het begin van de beleidsvorming. Dat geldt ook bij nationaal beleid en niet alleen bij de implementatie van Europese regelgeving. Ze worden dus niet als verplichte toetsing doorgevoerd. Ze krijgen de functie als richtsnoer voor overheidshandelen, zonder risico op verstarring.

Worden de waarden op het gebied van natuur en milieu dan wel voldoende beschermd? Dat was ook een vraag van mevrouw Teunissen. Uitgangspunt van de Omgevingswet is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Bescherming van het milieu wordt binnen het nieuwe stelsel op vele manieren gegarandeerd. Voor de kwaliteit van lucht en

water worden omgevingswaarden vastgesteld. Andere milieuaspecten waarvoor we dat niet kunnen doen, nemen we op in de instructieregels bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regels ter bescherming van natuur worden via een aanvullingswet en een aanvullingsbesluit ook onder de Omgevingswet gecontinueerd.

Mevrouw Stienen vroeg of we geen risico lopen op ongewilde cumulatie als we geen minimale waarden voor water, lucht en andere aspecten vastleggen. De omgevingswaarden waartoe het wetsvoorstel verplicht, strekken er juist toe om die cumulatie in de hand houden. Dat gaan we ook doen voor onder meer water en lucht. Voor andere aspecten is dat nog niet zo gemakkelijk. Er zijn heel veel verschillende soorten geluid of geur waarvoor je geen omgevingswaarden kunt vaststellen. We zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving wel instructieregels opnemen die ook zien op het omgaan met cumulatieve gevolgen van geur en geluid. Dus: wel met instructieregels maar niet met omgevingswaarden, omdat geur en geluid niet goed in waarden zijn vast te leggen.

Mevrouw Vos vraagt of ik kan garanderen dat bij geurhinder van veehouderijen de cumulatieve overlast ook wordt beoordeeld, en hoe ik dat ga regelen. Geurhinder is ook echt een aspect dat lokaal beoordeeld moet worden. De gemeente moet dat regelen in het omgevingsplan. Het Rijk zal de gemeente via instructieregels verplichten om bij toedeling van functies aan locaties regels te stellen ter beperking van geurhinder. Daarbij wordt ook de cumulatie van geurhinder meegenomen. Ik ben van plan die instructieregels ook op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Uiteindelijk moet het natuurlijk gewoon in die lokale omgevingsplannen terechtkomen.

Wordt de basiskwaliteit wel gegarandeerd voor aspecten als geur, daar geen verplichte omgevingswaarden gelden? Dat was een vraag van GroenLinks. Volgens mij komt deze vraag overeen met die van D66. Als voor een onderwerp geen omgevingswaarde is vastgesteld, betekent dat niet dat activiteiten ongelimiteerd de leefomgeving kunnen belasten. Onaanvaardbare effecten kunnen bijvoorbeeld worden geregeld door regels te stellen aan activiteiten. De wet bepaalt expliciet dat met vergunningen en algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten significante verontreiniging moet worden voorkomen. Zoals ik net al zei: sommige dingen kun je niet goed in omgevingswaarden vastleggen, maar wel in instructieregels. Monitoring vindt dan door de gemeente plaats in het kader van toezicht op regels over activiteiten.

Er is gevraagd of de maximumsnelheid van 130 km/u nou nadelige gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. Zowel nu als onder de Omgevingswet moeten we voldoen aan de Europese richtlijn luchtkwaliteit. Aan de normering verandert dus niets. Het besluit om 130 km/u toe te staan is een verkeersbesluit. Dat valt dus niet onder de Omgevingswet, maar onder de Wegenverkeerswet 1994, waaraan wij niks veranderen. Daarbij moeten we altijd rekening houden met hinder en gevolgen voor het milieu, en we moeten binnen de milieunormen zoals we die kennen blijven. Wat dat betreft vindt er geen verandering plaats door middel van deze wetgeving.

Kan het Rijk of de provincie de uitwerking van de omgevingswaarden door gemeenten afdwingen? Omgevingswaarden zijn een belangrijk referentiekader voor de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid. Dat was een vraag van de heer Flierman. Het Rijk of de provincie kan instructieregels in de AMvB of verordening opnemen. Ze kunnen bijvoorbeeld aangeven hoe de door het Rijk of de provincie vastgestelde omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden. Dat staat in artikel 2.24, lid 1 van het wetsvoorstel.

Accepteren het Rijk en de provincies ook hogere of strengere omgevingswaarden? Moeten zij meewerken aan het realiseren daarvan? Overheden hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving. Waar dat aan de orde is, zullen Rijk en provincie ook strengere lokale omgevingswaarden betrekken bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Lokale omgevingswaarden werken echter voor het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur stelt ze dus vast. Als dat voor de uitoefening van hun taak noodzakelijk is, kunnen Rijk en provincie voorbijgaan aan lokale regels, waaronder de strenge omgevingswaarden.

De heer Van Dijk heeft gevraagd hoe de provincies hun verantwoordelijkheid nemen in de uitvoering van door hen vastgestelde omgevingswaarden, en of ze daaraan moeten meewerken. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde is het verplicht dat een programma moet worden vastgesteld met maatregelen die moeten worden genomen om wél te voldoen aan die omgevingswaarden. Als er een overschrijding is die terug te voeren is op zaken waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, moet ook het Rijk de handen uit de mouwen steken en meewerken aan de totstandkoming van het programma. Datzelfde geldt voor de provincie als zij bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor iets wat bij de gemeente speelt.

Mevrouw Meijer heeft gevraagd: welk bestuursniveau kan voor welk aspect een basisbeschermingsniveau dan wel een minimumwaarde voor de omgevingskwaliteit vaststellen? Voor een aantal in het wetsvoorstel genoemde zaken moeten provincie en Rijk een omgevingswaarde vaststellen. De lijn van het wetsvoorstel is voor het overige dat de gemeenten het eerst aangewezen bestuursniveau zijn om de omgevingskwaliteit te regelen. Regelt het Rijk verder niets? Ja, natuurlijk wel. Ik ben bezig met het Besluit kwaliteit leefomgeving, een van de vier AMvB's. Dan zullen we ook voor heel veel aspecten kwaliteitsnormen gaan opnemen, met name toegespitst op het milieu. Er komen in dat besluit dus basisbeschermingsregels, minimumnormen voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, bodemkwaliteit, externe veiligheid, geluid, geur en noem maar op. Voor kwaliteitsaspecten waarvoor de genoemde AMvB geen basisnormen stelt, is er ruimte voor decentrale overheden om eigen minimumwaarden voor de omgevingskwaliteit vast te stellen.

Wil ik gaan regelen dat er ook nationale omgevingswaarden worden gesteld voor geluid, geur en CO_2, naar aanleiding van de discussie die er recent in de Kamer was, en ben ik van plan om te verplichten dat provincies omgevingswaarden vaststellen voor landschappen? Dit zijn twee vragen van mevrouw Vos van GroenLinks. Op dit moment ben ik niet in staat om rijksomgevingswaarden voor geluid en geur vast te stellen. Ik zei het net al even: er is te veel

diversiteit. Dan is het ook geen goed idee om in de wet vast te leggen dat we dat moeten doen. Ik ga wel regels opnemen die een basisbescherming tegen geluid- en geurbelasting bieden.

Wat betreft de omgevingswaarden voor CO_2 is de Kamer recentelijk geïnformeerd over het klimaatakkoord in Parijs en de vervolgstappen die naar aanleiding daarvan gezet worden. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de kosteneffectiviteit van maatregelen gericht op CO_2-reductie. In april van dit jaar start de energiedialoog die inbreng zal leveren voor de beleidsagenda op weg naar een energieduurzaam Nederland in 2050. Die verschijnt in het najaar van 2016. Als we de uitkomsten hebben van die stappen, dan kunnen we ook bekijken hoe zinvol het is om ook in de samenhang met alle maatregelen te kijken of een omgevingswaarde voor CO_2 mogelijk is. Dat volgt dus op termijn. Eerst moet de inhoudelijke discussie gevoerd worden over de mogelijkheden, nut en noodzaak en de wijze waarop een en ander gedaan kan worden. Als er positief besloten wordt door de Tweede en Eerste Kamer, dan kan dat in de toekomst altijd ingepast worden.

Ik ben niet enthousiast over het idee om provincies te verplichten om omgevingswaarden voor landschap vast te stellen, los van de vraag of je op wetsniveau kunt definiëren voor welke landschappen dat moet gelden en op welke manier dat moet worden ingevuld. Wij denken dat het wetsvoorstel uitstekende bevoegdheden verleent aan provincies om belangrijke provinciale landschappen adequaat te beschermen. Een verplichting daartoe leidt volgens mij niet tot een extra die we op dit moment nodig hebben.

Mevrouw Stienen vraagt bij wie de bewijslast ligt als een omgevingsvergunning wordt geweigerd vanwege het risico op gezondheidsschade en bij wie de bewijslast ligt bij een beroep tegen het verlenen van zo'n vergunning. Als het bevoegd gezag zo'n besluit neemt vanwege het risico op gezondheidsschade, bijvoorbeeld bij een acuut besmettingsrisico van Q-koorts, dan zal dat goed moeten worden onderbouwd. De bewijslast ligt dan bij het bevoegd gezag. Als een burger meent dat een vergunning ten onrechte is verleend omdat er risico op gezondheidsschade is, dan zal hij dat in zijn bezwaarschrift met argumenten moeten onderbouwen.

Ik kom op het onderwerp omgevingsplan.

De **voorzitter**:
Hoe lang denkt u nog nodig te hebben?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Er zijn heel veel vragen gesteld. Ik probeer het steeds sneller te doen, zoals u hoort. Ik vind het moeilijk om in te schatten hoe lang dit nog duurt.

De **voorzitter**:
Ongeveer 21.15 uur? Gaat dat lukken, een halfuurtje?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik ga mijn best doen, maar dan ga ik wel heel snel praten.

De **voorzitter**:
Mevrouw Vos, u wilt interrumperen. U ook snel praten.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Ik weet niet of dat helpt. Ik heb toch nog even een vraag over die omgevingswaarden. Nu staat in de wet dat die alleen geregeld wordt voor lucht, water en veiligheid van waterkeringen. De provincie moet het voor watersystemen regelen. Verder is in de wet op dit moment niets genoemd wat echt geregeld moet worden. Als er straks minder normen tot stand komen omdat ze gewoon niet worden vastgesteld op lokaal niveau, hoe kun je dan een gelijkwaardige bescherming garanderen? Hoe kan de minister door minder normen aan te wijzen, garanderen dat er een gelijkwaardige bescherming komt van burgers voor alle mogelijke milieu- en gezondheidsrisico's?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Er is nu ook geen omgevingswaarde voor geluid en geur. Het is dus niet zo dat wij in de toekomst minder normen — dat voelde ik in uw formulering — gaan vaststellen in de AMvB's dan nu geregeld is. Wij kunnen de omgevingswaarden die we al hebben gewoon doorvertalen in de AMvB's. Ik probeer die AMvB's eigenlijk zo neutraal mogelijk om te zetten. Waar we ze niet hebben, probeer ik besluiten te nemen of regels te maken, zoals ik net beschreven heb, op al die niveaus die te maken hebben met milieubescherming, luchtkwaliteit en noem maar op. Het is niet mijn bedoeling om er minder in te laten staan dan er nu al is. Als er ooit minder normen komen, of lagere of hogere eisen, dan moet dat echt gebeuren naar aanleiding van een politiek debat.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Volgens mij zijn er nu wel degelijk wettelijke regelingen voor geluid en geur. Het is ook wel degelijk mogelijk om bijvoorbeeld een norm af te spreken als er een bepaald aantal geurgehinderden zijn per vierkante kilometer op dat type normen. Wat nu in de wet geregeld is, zouden wij straks graag geborgd zien in de nieuwe wet.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
De discussie die ik steeds met de Kamer heb, is of er omgevingswaarden voor geluid en geur kunnen zijn. Ik heb altijd begrepen — ik ben zelf niet dagelijks bezig met alle onderwerpen van de Omgevingswet — dat dat heel moeilijk is vast te leggen omdat er diverse soorten geur en geluid bestaan. Er zijn wel spelregels, maar het kan niet in één omgevingswaarde worden vastgelegd. Daarom worden er straks een soort minimumeisen en -regels vastgelegd in het besluit dat gaat over de kwaliteit van de leefomgeving. Ik kan niet zien wat een-op-een wordt omgezet. Dat kan de Kamer straks zien bij de AMvB's. Ik kan alleen de intentie weergeven. We proberen zoveel mogelijk een neutrale omzetting te doen waarbij bevoegdheden tussen de verschillende organen zo duidelijk mogelijk worden gemaakt. Het is nu niet de bedoeling om regels weg te halen omdat we een versoepeling willen toestaan; alleen als er dubbelingen zijn, proberen we te harmoniseren of op een inzichte-

lijke manier vorm te geven. Laten we daar bij de AMvB's op terugkomen. Dan kan de Kamer een-op-een zien hoe dat is doorvertaald.

Het omgevingsplan is een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Daarin wordt eigenlijk alles geregeld met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de gemeenten. Het bevat veel meer dan alleen de ruimtelijke ordening in het huidige bestemmingsplan. Ook staan daar milieumaatregelen en andere zaken in. Dat is een bredere fysieke invulling dan wij op dit moment kennen. Ik denk dat dat voor betere resultaten zorgt. De heer Flierman vraagt of één omgevingsplan in elke gemeente niet meer tot de mogelijkheden behoort omdat dat misschien vaak aangepast moet worden. Er bestaat nu een onmetelijke hoeveelheid bestemmingsplannen, soms zelfs tot het niveau van één enkel perceel. Aan die versnippering komt een eind met het omgevingsplan. Het omgevingsplan is echter bij uitstek gebiedsgericht. Beter dan bij een bestemmingsplan kan voor elke regel exact worden bepaald voor welke locatie die geldt. Voor elke regel is dus het juiste schaalniveau nodig. Juist de keuze voor één omgevingsplan optimaliseert dat dat gebiedsgerichte karakter zijn vorm kan krijgen, dat onnodige versnippering kan worden voorkomen, dat overheden met elkaar samenwerken met alle instrumenten van de wet en dat daarmee aangrenzende omgevingsplannen op elkaar afgestemd zullen worden. De heer Flierman vroeg namelijk of het mogelijk was om dat met meerdere gemeenten tegelijk aan te pakken. Dit geldt overigens voor alle instrumenten; het geldt ook voor omgevingsvisie, voor omgevingsverordeningen, voor waterschapsverordeningen. Daar is geen bepaalde wettelijke constructie voor nodig. Ik snap dus heel goed dat de heer Flierman vraagt of je het allemaal zou kunnen opdelen om te voorkomen dat je te vaak updates moet doen op één plan. Aan de andere kant is het belang wel heel erg groot om in één keer het overzicht te kunnen hebben. Je zou het in de wijze waarop je updatet zo simpel en inzichtelijk moeten kunnen maken dat het voor iedereen heel snel duidelijk is wat de update is.

De heer **Flierman** (CDA):
Als ik het goed heb, moet er op dit punt nog het een en ander in de invoeringswet geregeld worden. Ik pleit echt niet voor tientallen omgevingsplannen per gemeente, maar ik kan me voorstellen dat een gemeente als Rotterdam geholpen zou zijn als ze voor het havengebied een ander omgevingsplan kan vaststellen dan voor het stedelijk gebied binnen de Ruit, om maar eens twee termen te noemen. Ik zou graag zien dat de minister met haar medewerkers en wellicht ook in gesprek met de VNG die het afweging nog een keer maakt. Dan zien we bij de invoeringswet wel wat de eindconclusie is.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat is goed. We zijn nu aan het oefenen met het maken van omgevingsplannen. We zullen daarbij vanzelf zien waar we tegen aanlopen. Die discussie kan dus t.z.t altijd weer terugkomen.

De heer Van Hattem vroeg of de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan tot hogere kosten leidt. Het heeft wel een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan, omdat ook alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan worden gebundeld. Dat kunnen dus ook regels zijn die betrekking hebben op geur, geluid of gezondheid. Dat is nu versnipperd opgenomen in verschillende regelingen. Doordat je het breder maakt en de samenhang en eenduidigheid bevordert, hebben gemeenten uiteindelijk minder werk en minder kosten dan wanneer het in alle verschillende regelingen is georganiseerd. Die kosten maak je ook niet meer bij de verschillende regelingen, maar bij het omgevingsplan, waardoor het inzichtelijker is voor een gemeente.

De heer Van Hattem vroeg naar de rechtszekerheid en het afwijken van het omgevingsplan. Hij haalde in zijn betoog de inaugurele rede van Crince Le Roy aan. Hij vroeg zich af of we niet terugvallen in oude fouten en of er niet te veel decentrale ruimte zou komen. Al sinds we werken met bestemmingsplannen is de rechtszekerheid die ervan uitgaat relatief. Een bestemmingsplan kan gewoon door een gemeente gewijzigd worden wanneer zij dat wil. Daar is een procedure voor. Van oudsher is er behoefte aan instrumenten om snel te kunnen inspelen op actuele ruimtelijke wensen. Dat komt doordat het oude plandenken leidde tot statische regels en vaak betekende dat je moeilijk iets kon veranderen. Er waren ook mensen die vonden dat het sneller mogelijk zou moeten zijn om in te grijpen en initiatieven te nemen. Initiatieven die bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet waren voorzien, konden dus ook niet. Een omgevingsplan biedt meer ruimte om sneller op actuele situaties in te spelen. Bij zo'n bestemmingsplan werden hele woonwijken gebouwd met artikel 19-procedures, om het alsnog gedaan te krijgen.

De Omgevingswet wil die praktijk veranderen. Met globale omgevingsplannen kun je beter inspelen op de dynamiek van de samenleving en beter richting geven aan nieuwe ontwikkelingen, zonder dat je steeds hoeft af te wijken. Met die flexibiliteit kun je uiteindelijk ook een betere rechtszekerheid bieden. Er is namelijk één zekerheid: onzekere toekomstige ontwikkelingen laten zich niet van tevoren in statische en gedetailleerde regelgeving vastleggen. Juist ruimte voor flexibiliteit biedt de mogelijkheid om op actuele situaties in te spelen. We willen dus niet terugvallen in oude fouten, maar we willen juist kunnen inspelen op het feit dat er nu in ons land behoefte is aan verschillende aanpakken op verschillende plekken. Op sommige plekken heb je krimp, op andere plekken heb je groei. Dat kun je niet allemaal centraal regelen vanuit één bepaling.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Op zich kan ik die insteek in grote lijnen wel volgen. Ik heb alleen zorgen over de rechtszekerheid bij dat globale bestemmingsplan. Zoals ik het heb begrepen kunnen we straks een functie stedelijk gebied krijgen, zonder dat daar verder een gedetailleerde functie is aangegeven. Welke rechtszekerheid hebben bewoners van dat gebied nog? Hebben ze nog recht op planschade als er in een keer binnen dat gebied een functie wijzigt? Het is allemaal vrij onzeker en vrij onduidelijk. Welk effect gaat het hebben op de planschaderegeling, waar we op dit moment nog helemaal niets van afweten?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik kom straks bij de overige onderwerpen nog even terug op planschade. Juist het globaal invullen van zo'n omgevingsplan is een grote maatschappelijke wens. Ik snap wel

dat dat enerzijds betekent dat je niet vooraf al kunt zien wat de precieze bestemming is. Aan de andere kant hebben we geleerd dat we dat eigenlijk niet vooraf kunnen vastleggen. Op het moment dat we een bestemmingsplan zoals we hem kenden vaststelden met de precieze invulling, was hij eigenlijk alweer achterhaald door de actualiteit. Als er een globaal omgevingsplan ligt, en er daarna een specifieke invulling komt, zul je dat ook weer moeten aanvragen via een vergunning of een project, afhankelijk van hoe groot het is. Dan heb je ook weer de mogelijkheid om in te spreken en je rechtszekerheid te halen.

Je kunt ook aan de voorkant meespreken. Als jij denkt dat een globale bestemming zodanig veel ruimte biedt dat jij daar iets voorziet waar je je bij voorbaat tegen wilt afzetten, kun je natuurlijk ook bij het omgevingsplan inspreken. Er zijn meer momenten. Je kunt al inspreken als het omgevingsplan globaal wordt vastgesteld. Dan kun je zeggen: ik zou in ieder geval binnen de stedelijke bestemming die en die activiteiten niet wenselijk vinden. Of je je zin krijgt is een tweede, maar dat kun je doen. Op het moment dat er een concreet plan ligt om invulling te geven en daar net een winkelcentrum of iets dergelijks neer te zetten, kun je weer inspreken.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Inspreken is duidelijk. Vooraf participeren is duidelijk. Maar je blijft met de situatie zitten dat je een bestemming stedelijk gebied krijgt, dat er van tevoren een bepaalde functie naast je deur ligt — er staat bijvoorbeeld een school — en er wordt in een keer een moskee of een mortuarium van gemaakt. Dat vindt ook niet iedereen fijn om naast zijn deur te hebben. Zulke ontwikkelingen kunnen zich voordoen. Daar zijn vaak heel veel discussies over. Is er in zo'n geval überhaupt nog recht op planschade?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik moet denken aan de periode dat ikzelf wethouder was. Toen wilden wij in een deel van de binnenstad vernieuwing realiseren. Wij wilden een winkelgebied maken dat meer aansluitend was. Daar zaten ook allemaal woonhuizen tussen. Wat doe je op zo'n moment als gemeente? Je maakt een plan. Je gaat in gesprek met alle omwonenden en winkeliers over wat je wilt gaan doen. Je bevestigt de Wet voorkeursrecht gemeenten zodat je zeker weet dat niet van alles en nog wat door ontwikkelaars wordt opgekocht. En als je er niet uitkomt met bewoners die hun pand niet willen opgeven, kun je zelfs overgaan tot onteigening. Dus ook in de huidige situatie kan het zo zijn dat in een bestemmingsplan iets als een woonbestemming staat aangegeven, maar als er uiteindelijk een gemeentelijk plan komt waarin staat dat iets een winkelbestemming moet krijgen en als dat wordt gezien als een gemeentelijk belang, dan heb je die zekerheid ook niet en kun je op basis daarvan een vergoeding krijgen bij onteigening. Dat is vaak weer wat anders dan de planschadediscussie. Die is heel nauwgezet vastgelegd. Ik kom zo meteen nog terug op de vraag wanneer dat geldig is. Nogmaals, ook in de huidige variant kun je als gemeente een andere bestemming aan iets gaan geven. Nu doe je dat globaler zodat je niet de hele tijd je bestemmingsplan hoeft te veranderen en daar makkelijker in kunt opereren.

Dan kom ik op de duidelijkheid voor de burger. Een omgevingsplan kan net als verordeningen open normen bevatten. Indien beoordelingsregels concreet en objectief gesteld zijn, dan zou een vergunning niet meer hoeven te zijn dan een automatische handeling. In dat geval is er sprake van duidelijkheid voor de burger en heeft het werken met algemene regels zonder vergunningen de voorkeur. De vergunning is bij uitstek een instrument om in een concreet geval een afweging te kunnen maken. Het gaat om meer flexibiliteit, meer afwegingsruimte en meer ruimte voor alternatieve mogelijkheden waarin een activiteit aanvaardbaar kan worden verricht. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te bepalen in hoeverre er gewerkt wordt met open normen. Die keus zal vooral afhangen van de kenmerken van een gebied en de ontwikkeling die daar wordt voorzien.

Mevrouw Teunissen vroeg in hoeverre de burger zich kan beroepen op normen die gesteld zijn in een omgevingsplan. Burgers kunnen beroep bij de rechter instellen tegen een omgevingsplan. Voor een succesvol beroep bij de rechter moeten hun belangen wel direct door het omgevingsplan worden geraakt. Als het belang van de burger niet wordt geraakt, bijvoorbeeld bij een algemeen geformuleerde omgevingswaarde die alleen het bestuur zelf bindt, kan de burger daar niet tegen in beroep gaan bij de rechter. Voor een formeel handhavingsverzoek van een norm uit het omgevingsplan geldt, net zoals bij beroep bij de rechter, dat men belanghebbend moet zijn.

Bij omgevingswaarden die zich alleen tot het bestuur richten is daarvan doorgaans geen sprake. Bij een dreigende overschrijding van de omgevingswaarde is de gemeente verplicht om een programma op te stellen om ervoor te zorgen dat de omgevingswaarde ook gehaald wordt. De burger kan de gemeente op die plicht wijzen en een verzoek doen om een programma op te stellen. Je kunt het bestuur ook vragen om de omgevingswaarden in het omgevingsplan te wijzigen of vragen om regels in het omgevingsplan op te nemen om die omgevingswaarden te halen.

De heer Flierman stelde dat een en ander steeds aan herzieningen onderhevig is en vroeg of de ICT die herzieningen voldoende inzichtelijk kan maken. Het digitale stelsel zal zo worden ingericht dat duidelijk wordt gemaakt welke regels gelden en welke ontwerpomgevingsplannen in procedure zijn gebracht. Doordat je alle regels bij elkaar hebt staan en je een en ander digitaal ontsluit, zal het ons inziens duidelijk zijn.

De heer Flierman vroeg of er een risico is dat er een stap terug wordt gezet in de overgangsfase tussen bestemmingsplan en omgevingsplan, en of gemeenten wel voldoende capaciteit hebben om aan die overgangsregimes te werken. Het is heel belangrijk dat het zo goed mogelijk verloopt. Wij zullen alle bestemmingsplannen bij de inwerkingtreding van de wet aanmerken als omgevingsplan. Daarmee blijven de bestemmingsplannen gewoon functioneren zonder dat er een stap terug wordt gezet. Er bestaan dan ook niet meerdere regimes. Het geeft gemeenten ook meteen ruimte om bestemmingsplannen en andere regels over de fysieke leefomgeving samen te voegen en om te bouwen tot één integraal plan. Daarmee heb ik de vragen over het omgevingsplan gehad.

Over de afweegruimte en de flexibiliteit zijn ook een paar vragen gesteld. Hoe denk ik om te gaan met het advies van de Rli (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur) over de afwegingsruimte? De ontwikkeling van de AMvB's is minstens zo'n omvangrijke klus als de totstandkoming van het wetsvoorstel, zeg ik tegen mevrouw Jorritsma. Een gedegen advies is dus welkom. De Rli heeft een nuttige analyse gemaakt. Die suggereert het werken met een bandbreedtebenadering. Ik ben nu aan het bekijken of wij die bandbreedtebenadering ook kunnen toepassen op de kwantitatieve milieunormen, uiteraard voor zover Europa ons daarvoor de ruimte biedt. Concreet gaat het dan om geluid, geur en bodem. Bij de vormgeving van de AMvB zal ik aangeven hoe ik daarmee omga.

Neemt de afwegingsruimte wat toe, vraagt de heer Flierman mij, omdat de Rli daar niet gerust op is. Het vergroten van de afwegingsruimte is een van de doelstellingen van de stelselherziening. Dat krijgt vooral uitwerking in de uitvoeringsregelgeving. Ik vind het belangrijk dat die afwegingsruimte er daadwerkelijk is. Het zit hem niet zozeer in buitenwerkingstelling van normen, zoals mensen vaak denken, als wel in de wijze waarop je tot iets komt. Daar zit vaak de afwegingsruimte in. Die uitvoeringsregelgeving wil ik voor de zomer in voorhang brengen. Een aantal onderwerpen komt later: geluid van infrastructuur en bepaalde onderwerpen waarvan het beleid nog geëvalueerd wordt. Maar wij zoeken waar ruimte kan worden geboden met behoud van het beschermingsniveau.

Een voorbeeld dat ik kan noemen is een beperkte verbreding van de Wet plattelandswoningen. Die discussie is bekend: je mag in een boerderij in een geurcirkel wonen, maar als je met pensioen gaat, in het huisje daarachter gaat wonen en je kinderen in de woning laat trekken, mag je in een keer niet meer in de geurcirkel wonen, want dan is het schadelijk voor je gezondheid. Dat zijn heel dubbele zaken. Wij gaan bekijken hoe wij de lokale afwegingsruimte daarbij meer kunnen realiseren. Ook het beter ontsluiten van bestaande afwegingsruimte helpt, bijvoorbeeld door de procedure samen te voegen met de inhoudelijke regels in plaats van de huidige situatie in de Crisis- en herstelwet.

Wat betreft de balans tussen heldere regels en de afwegingsruimte vroeg de heer Flierman of er geen cultuur van "anything goes" zou ontstaan. Dat is niet terecht, omdat beginselen van goede wetgeving ook voor het omgevingsplan gelden. Dat moet rechtszeker zijn. Het biedt afwegingsruimte, maar het moet ook duidelijk zijn waaraan je je moet houden. Als het bijvoorbeeld om de globale functie van een bedrijventerrein gaat, moet wel duidelijk zijn of er lichte of zware bedrijvigheid mag komen. Dat geeft ook voldoende duidelijkheid aan burgers en bedrijven. Dat is misschien een antwoord op de globale vraag van de PVV. Het past bij de gewenste cultuur waarin de rechtszekerheid samengaat met bestuursorganen die openstaan voor initiatieven van burgers.

Gevraagd is hoe ik omga met het amendement-Veldman over het permanent afwijken van normen. Door dit amendement worden het Rijk en de provincies verplicht om bij hun instructieregels duidelijk te maken in welke bijzondere situaties een bredere belangenafweging mogelijk is. Te denken valt daarbij aan transformatie van bedrijven, gebieden of woningen in hoogstedelijke gebieden. De regeling die we daarvoor ontwerpen, moet passen binnen de doelen van de wet, aansluiten op de taken en de verantwoordelijkheden en moet voldoen aan de Europese spelregels. Permanent afwijken is voor de aspecten geur en geluid toepasbaar, maar voor lucht bijvoorbeeld niet omdat we daar Europese kaders hebben. Van het aspect externe veiligheid wil je alleen tijdelijk afwijkingen toestaan en voor bodem en natuur zijn we dat nog aan het bekijken. Dat moet je echt met elkaar nog nader invullen. Dat komt terug bij de Algemene Maatregelen van Bestuur.

Gevraagd is of ik een gelijkwaardig beschermingsniveau ga realiseren. In mijn antwoord aan mevrouw Vos ben ik daar al op ingegaan. Het is een van de uitgangspunten van de stelselherziening en die speelt dus ook een belangrijke rol bij het vertalen van de regels naar het nieuwe stelsel. Je wilt voor bijzondere situaties afwegingsruimte bieden, maar je gaat niet naar een lager niveau van bescherming dan het huidige recht biedt.

Mevrouw Stienen heeft een vraag gesteld over de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Het omgevingsrecht botst soms met de dynamische werkelijkheid. De regels zijn vaak onbedoelde obstakels voor gewenste initiatieven en flexibiliteit is van belang, maar geen vrijbrief. Zowel de overheid als het bedrijfsleven zijn gebonden aan kaders en procedures. Decentrale regelgeving en maatwerk zijn net zo rechtszeker als elke andere regel in het omgevingsplan. We beogen hiermee dus flexibiliteit en rechtszekerheid. De mogelijkheid om af te wijken van natuur- en milieuregelgeving was in de Crisis- en herstelwet tijdelijk. Mevrouw Vos heeft gevraagd of er nu geen beperking in de tijd zit en of ik bereid ben om de instrumenten voor flexibiliteit strakker in te kaderen. Wij zijn aan het kijken naar de vormgeving van de opvolging van de regelingen uit de Crisis- en herstelwet. Ik kom daarover met deze Kamer bij de voorhang van de AMvB's te spreken, maar de flexibiliteit zal ook duidelijker worden ingekaderd dan in de Crisis- en herstelwet, omdat we moeten voldoen aan Europese spelregels. Ook moet de regeling passen binnen de doelen van de wet, dus enerzijds een evenwicht tussen bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit en anderzijds het benutten van de leefomgeving voor maatschappelijke functies.

Ik kan kort zijn over duurzame ontwikkeling. Ik heb al eerder gezegd dat dit echt de eerste wet is waarin de duurzame ontwikkeling op een integraal niveau wordt vormgegeven. Er is een sturende rol voor de overheid en het is een stok achter de deur om duurzame innovaties te stimuleren. De overheid kan dit soort zaken doen op nationaal of Europees niveau. Zij kan bijvoorbeeld ook regels stellen die bedrijven over een paar jaar moeten halen. Je moet ook dit soort regels stellen als je bepaalde omgevingswaarden wilt halen.

Gevraagd is of de wet een stimulans biedt voor duurzaam ondernemen. Ja, dat doet zij omdat zij slimme oplossingen stimuleert die het milieu minder belasten, bijvoorbeeld door mogelijkheden om, waar nodig, via omgevingsplannen gebruiksruimte te begrenzen. De flexibiliteitsmogelijkheden in het wetsvoorstel geven het bevoegd gezag de mogelijkheid om voor duurzame initiatieven van knellende regels af te wijken. Volgens mij hoef ik daar niet heel diep op in te gaan, omdat flexibiliteit en rechtszekerheid daar weer steeds met elkaar gecombineerd zullen worden.

Gevraagd is wat wordt gedaan aan het verbeteren van de samenwerking tussen handhavende instanties en of de provincies niet een meer sturende rol moeten krijgen. Net als de heer Flierman acht ik het van groot belang dat bij de handhaving voldoende wordt samengewerkt. Ik zie dat overheden en strafrechtelijke instanties hun handhaving meer en meer afstemmen. Een belangrijk hulpmiddel is kort geleden tot stand gekomen met de landelijke handhavingsstrategie. De Wet VTH, die straks opgaat in de Omgevingswet, biedt handvatten om die samenwerking ook verder te intensiveren. Ze zullen hun toezichtsprogramma's moeten afstemmen, evenals de uitwisseling van toezichtsgegevens. De coördinerende rol van de provincies in deze regeling biedt volgens mij goede garanties voor een effectieve regionale samenwerking.

De vraag is gesteld of er een dubbelrol is voor provincies bij omgevingsdiensten. In de praktijk weten de provincies goed hun verschillende rollen met elkaar te verenigen. Zij zijn opdrachtgever voor de omgevingsdienst naast de gemeenten. In het kader van toezicht op gemeenten kunnen provincies ook een gemeente aanspreken op goed opdrachtgeverschap. Een dergelijke situatie heeft zich volgens mij nog nooit voorgedaan, maar behoort dus wel tot de mogelijkheden. De omgevingsdiensten zijn ook op nationaal niveau gesprekspartner. Op ambtelijk niveau gebruiken we wel de expertise en kennis bij de omgevingsdiensten, maar bestuurlijk zijn mijn gesprekspartners de bestuurders van gemeenten en provincies die de opdrachtgevers zijn bij de omgevingsdienst. Volgens mij was dat zojuist ook de discussie tussen de VVD en het CDA over de vraag of het om de technische of de bestuurlijke kant ging.

De heer Verheijen van de PvdA heeft gevraagd of ik een tussenstand kan geven van het oplossen van een handhavingsprobleem bij complexe bedrijven in relatie tot het begrip "activiteit". In de AMvB's komen uitgewerkte regels voor complexe bedrijven. Die worden voorgehangen aan het parlement. Zij worden op dit moment opgesteld in nauw overleg met de bedrijven, overheden, het VNO-NCW en het mkb. De complexe bedrijven worden in het geheel als vergunningsplichtig aangewezen. Dat zijn in ieder geval de industriële installaties en de Seveso-bedrijven. Vanwege grote milieueffecten zullen Gedeputeerde Staten toezien op alle vergunningsplichtige activiteiten en algemene regels van het bedrijf. Dat geldt ook als een vergunning later wordt aangevraagd. Alleen de vergunning voor wateractiviteiten blijft afzonderlijk en wordt afgehandeld door de waterbeheerder. De verplichte coördinatie waarborgt echter wel de afstemming tussen deze vergunningen.

Gevraagd is of ik een oplossing kan bieden voor de handhavingsproblemen door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang. Net als nu mag een bedrijf pas starten nadat alle vereiste vergunningen zijn verleend. De verantwoordelijkheid blijft bij het bedrijf. Het bevoegd gezag moet actief informeren welke vergunningplichten er gelden en dat vraagt een actieve en alerte houding van het bevoegd gezag, zoals ook de commissie-Eilander/Mans terecht constateert. De actieve informatieplicht is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Als er gestart wordt zonder vergunning, helpt alleen een bevoegd gezag dat optreedt en dat zich niet voor het blok laat zetten. Dat is nu het geval en dat geldt straks ook.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
De minister zegt dat alle vergunningen in ieder geval moeten zijn verleend voordat er überhaupt ook maar één spade de grond in kan. Dat is op dit moment namelijk lang niet altijd het geval. Als je al die vergunningen apart blijft verlenen, kan het uiteindelijk wel eens zijn dat vanuit de integrale optiek helemaal niet voor de beste oplossing wordt gekozen. Dan heb je eerst voor een locatie gekozen, terwijl later opeens duidelijk wordt welke activiteit erin moet en moet je misschien zeggen dat die locatie heel ergens anders had moeten staan. Wat dat betreft, begrijp ik niet goed waarom die onlosmakelijke samenhang, die zo mooi in de Wabo staat, uit deze wet wordt gehaald.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
We proberen het juist veel meer in één vergunning te regelen. Dat is natuurlijk waarom de Omgevingswet uiteindelijk uitgaat van één vergunning. Als er divers bevoegd gezag over gaat, proberen wij de algemene regels per project zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Dat vergt ook maatwerk. Soms is een aanvraag voor een bouwactiviteit pas zinvol als duidelijk is op welke milieubelastende wijze de activiteit zal worden vergund. Soms is gelijktijdig aanvragen verstandig en soms moet je even op elkaar wachten. Een goede afstemming van de regels heeft dus baat bij de flexibiliteit in de volgorde en daarom hebben we dat nu in de wet vastliggen. Om die reden hebben we wel de plicht van gelijktijdige indiening van die onlosmakelijke activiteiten eruit gehaald, omdat het de flexibiliteit onnodig beperkt. Onlosmakelijke samenhang is ook lastig, omdat het vaak de vraag is welke activiteiten nu eigenlijk onlosmakelijk zijn. Daar moet de rechter ook wel eens aan te pas komen. We maken het flexibeler, omdat het moeilijk te bepalen is, ook omdat het niet altijd noodzakelijk is om het tegelijkertijd te doen. Dan is het aan de indiener om te kijken of hij dat volgtijdelijk of gelijktijdig doet.

Moet het kabinet meer prioriteit geven, vraagt mevrouw Vos, aan versterking van de handhaving en moet het daarvoor voldoende armslag bieden. Er is al veel geïnvesteerd in verbetering van de handhaving. De recente instelling van omgevingsdiensten draagt bij aan die verdere professionalisering. Dat geldt ook voor de uitwisseling van toezichtgegevens die nu met behulp van een landelijke voorziening worden ondersteund. Mevrouw Vos stelde een vraag over meer vergunningvrijheid. Hoe wordt dan voorkomen dat gebouwd wordt volgens de algemene regels, waarna achteraf blijkt dat dat toch niet het geval is? Ik ben het met mevrouw Vos eens dat je liever niet achteraf panden afbreekt. Ook ik wil voorkomen dat men achteraf iets moet afbreken omdat het in strijd is met onduidelijke regels. Maar bij vergunningvrij bouwen moeten regels concreet en duidelijk zijn. Dat is zo en dat blijft wat mij betreft ook onder de Omgevingswet het geval.

Ik kom toe aan de implementatie. Op welk moment kan het basisakkoord met de koepelorganisaties worden afgerond? In juli 2015 is het bestuursakkoord implementatie met de vertegenwoordigers van de medeoverheden ondertekend. Nu praten we nog met elkaar over de financiering van de implementatie. Ik hoop daarover op korte termijn afspraken te kunnen maken. Is er in het bestuursakkoord aandacht voor de Wet VTH? Daar kan ik instemmend op antwoorden. De te maken financiële afspraken hebben ook betrekking op verschuiving van taken, wat gevolgen heeft voor de Wet

VTH. Vanuit BZK vindt onderzoek plaats naar aanleiding van de eerder door deze Kamer geuite zorg over toename van de handhavingslast bij gemeenten. Met betrekking tot verder onderzoek naar lastenvermindering voor burgers en bedrijven kan ik toezeggen dat in toekomstige onderzoeken naar administratieve lasten bij AMvB's, de invoeringswet en andere regelingen ook de effecten voor burgers en bedrijven in beeld worden gebracht, zoals ik dat ook in dit wetsvoorstel heb gedaan.

Er is nog gevraagd of er een transitieautoriteit nodig is, zoals in het sociaal domein. In het bestuursakkoord implementatie is afgesproken dat onder voorbehoud van de interbestuurlijke afspraken over financiering gemeenten, provincies en waterschappen in de nieuwe manier van werken worden ondersteund door een implementatieprogramma. Dat betekent dat we bijeenkomsten en cursussen organiseren, handvatten bieden, nieuwe instrumenten een rol geven en belichten enzovoorts. Wij denken dat dat implementatietraject gemeenten, provincies en waterschappen voldoende kan ondersteunen voor de nieuwe rol en taak voor de komende jaren. We zullen daarop monitoren. Wat mij betreft is het implementatietraject een soort transitietraject, zodat je geen specifieke transitieautoriteit nodig hebt.

De uitvoeringslasten zijn nog niet helder geformuleerd, vindt mevrouw Teunissen. De komende jaren zal bij elk wettelijk onderdeel een steeds beter beeld gevormd kunnen worden van de financiële effecten van de stelselherziening. Bij invoeringswet zal meer beschikbaar zijn dan nu. Na inwerkingtreding zullen de uitvoeringslasten pas echt duidelijk worden. Dat neemt niet weg dat ik nu al probeer principeafspraken te maken met medeoverheden over de financiering. Ik heb daarnaar een onderzoek ex artikel 2 laten doen om alvast inzicht te krijgen, zodat we nu alvast aan de slag kunnen gaan met de implementatie. Natuurlijk maken we met elkaar afspraken over wat er gebeurt als dat in de toekomst heel anders uitpakt. Hoe gaan we om met de kosten van scholing van gemeenteambtenaren? Wie betaalt dat? Die kosten maken onderdeel uit van het gezamenlijke implementatieprogramma, waarover ik nu onderhandel. Ondersteun ik het met voldoende middelen? Daarover zijn we nu in gesprek. We kijken daarbij naar de verdeling tussen investeringskosten, transitiekosten en kosten voor beheer en onderhoud. Mijn inzet is dat betrokken partijen gezamenlijk zorgdragen voor voldoende inzet en middelen, zodat eenieder zich gesteld ziet voor de wijzigingen die gaan komen en waarvoor ik als minister namens het Rijk mijn verantwoordelijkheid neem. Mevrouw Meijer vroeg of ik kan toezeggen dat de financiering naar tevredenheid wordt opgelost. Op dit moment vindt het overleg plaats. Als we eruit komen en we dat met elkaar kunnen ondertekenen, kunnen we zeggen dat de financiering tot tevredenheid van eenieder plaats zal vinden. Dat is ook de inzet en de bedoeling van het overleg dat we op dit moment hebben. Ik kan alleen niet vooruitlopen op de uitkomst van dat overleg.

Tot slot kom ik bij het blokje "overig". Kunnen provincies en gemeenten gezamenlijk de bestaande leegstand aanpakken? Dat kan met een regionale aanpak, dat kan door het bieden van ruimte aan transformatie en herontwikkeling, dat kan door ontwikkelingsplanologie via de globale omgevingsplannen, dat kan door het eenvoudiger wegbestemmen van overcapaciteit en onbenutte bouwmogelijkheden en door betere planschaderegelingen. De heer Verheijen vroeg, wanneer het kabinet besluit over de doorwerking van Parijs. Volgens mij heb ik daar al antwoord op gegeven in het kader van de omgevingswaarden. Mevrouw Stienen stelde een beetje dezelfde vraag. Kan ik garanderen dat de verhouding tussen Wet Natuurbescherming en Omgevingswet een-op-een is, vroeg mevrouw Vos. De inhoud van de Wet natuurbescherming wordt opgenomen in de Omgevingswet, via de Aanvullingswet natuur en het bijbehorende aanvullingsbesluit. We hebben bij de opstelling van de Wet natuurbescherming zoveel mogelijk rekening gehouden met de Omgevingswet. De wet gaat, zoals gezegd, op in de Omgevingswet, maar ze wordt ook op dezelfde manier vorm gegeven. Volgens mij was de vraag specifieker, namelijk of de normen dan in de wet of in de AMvB's komen. Het laatste is het geval.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Wat nu in de Wet natuurbescherming staat, kan dus gedeeltelijk ook in een AMvB komen. Eerlijk gezegd heb ik daar echt heel grote bezwaren tegen. Want in feite hebben we hier dan net een wet vastgesteld, waarbij we met open ogen hebben gezegd dat dit in de wet moet. U zegt nu al dat u dat straks voor een deel in de AMvB zult zetten. Dat is nou precies het grote probleem dat mijn fractie hiermee heeft. Het leidt echt tot een ander rechtszekerheidsniveau.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat ben ik niet met u eens. Zoals gezegd kent de Omgevingswet dezelfde rechtsbescherming, dezelfde doorwerking en dezelfde kenbaarheid. Dit is eenzelfde discussie als over het opnemen van normen in de Waterwet. We hebben nog sectorale wetten, dus straks gaan die normen ook over in een AMvB. Dat geldt ook voor andere onderdelen. Soms gaan ze van een ministeriële regeling over naar een AMvB, soms gaan ze van de wet naar een AMvB. Dat is het principe waarvoor we hier kiezen. De op de Wet natuurbescherming gebaseerde uitvoeringsregelgeving wordt opgenomen in de Omgevingswet en de AMvB's. De beginselen zitten in de wet, de normen zitten in de AMvB's. Dat gebeurt via de Aanvullingswet natuur en via het bijbehorende Aanvullingsbesluit. De Kamer zal daarbij betrokken zijn op het moment dat dat in elkaar wordt gevoegd.

Mevrouw Jorritsma vroeg of de hele Omgevingswet onder één bewindspersoon en één ministerie moet vallen. Dat is een leuke geste en ik heb daar ook wel een eigen mening over. Zo veel mogelijk zaken die betrekking hebben op de leefomgeving kunnen het beste ook integraal worden aangestuurd. Maar het is geen doelstelling van de wet om ook de politieke verantwoordelijkheden te wijzigen en aan te passen. Dat is meer een politieke keuze die je kunt maken, ook op gemeentelijk niveau, bijvoorbeeld om bij een bepaalde wethouder veel meer die samenhang te laten plaatsvinden. De Omgevingswet faciliteert eigenlijk de beleidsterreinen die onder de primaire verantwoordelijkheid van collega's vallen, zoals bouwen, monumentenzorg, mijnbouw en natuur. Er is gevraagd naar de visie van de regering op de vraag of we voldoen aan het internationaal recht. Dat doen we. Internationale regels zijn opgenomen in de verplichte delegatiegrondslagen en de Omgevingswet. Doorwerking van de beginselen van het Europese milieurecht naar omgevingsvisies is wettelijk verankerd. Voorbeelden zijn preventief handelen en duurzame ontwikkeling,

die prominent zijn opgenomen in de maatschappelijke doelen van de wet.

De heer Van Hattem vroeg naar de democratische legitimiteit van programma's en projectbesluiten. Het is juist dat volgens de Omgevingswet de uitvoerende macht bevoegd is tot het nemen van projectbesluiten en tot het vaststellen van programma's. Programma's kunnen worden vastgesteld door B en W en GS. Democratische legitimiteit is verzekerd via de controle door het vertegenwoordigend orgaan.

De PvdA-fractie vroeg naar de verhouding van de Omgevingswet met de organieke wetten. Ze vroeg of organieke wetgeving bovenschikkend is aan de Omgevingswet ten aanzien van de interne regeling van democratische besluitvorming binnen de bestuursorganen. De Omgevingswet respecteert alle regels over de besluitvorming in de organieke wetten en vult deze op een enkel punt specifiek aan. De bevoegdheidstoedeling en de gebruikelijke verantwoordelijkheidsplicht van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur blijven ongewijzigd. Ook de instrumenten blijven bestaan.

Mevrouw Vos vroeg naar de relatie van de Mijnbouwwet met de Omgevingswet. Het amendement-Van Tongeren/Vos, dat in de Tweede Kamer is aangenomen, verruimt inderdaad het toetsingskader voor de opsporing- en winningsvergunning met onder meer milieubelangen. De verruiming van het toetsingskader doet echter niets af aan het karakter van de opsporing- en winningsvergunning als marktordeningsvergunning, als concessie dus. Opname van die vergunning in de Omgevingswet is daarom dus niet passend. Het toetsingskader wordt wel verruimd, maar het karakter van de opsporing- en winningsvergunning als marktordeningsvergunning niet.

De heer Van Hattem vroeg wat mijn intenties op het punt van planschade zijn. De regeling voor planschade maakt nog geen onderdeel uit van het wetsvoorstel. Het onderwerp "schade" wordt in de Omgevingswet opgenomen via de invoeringswet. Ik vind het heel belangrijk dat het onderwerp wordt opgenomen in de Omgevingswet, omdat met goede voorbereiding van besluiten en zorgvuldige afweging ook veel schade voorkomen kan worden. Mocht de nieuwe ontwikkeling tot schade leiden, dan zal dat uiteraard ook onder de Omgevingswet tot vergoeding kunnen leiden. Ik heb op 25 november een brief over grondbeleid naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin ik de contouren voor de regeling schade schets. Ik wil met een duidelijke en voorspelbare regeling komen. Die wordt nu voorbereid, ook voor de invoeringswet in de toekomst. Dat doe ik ook weer in nauw overleg met het veld, met de diverse koepels, met NEPROM en met de Nederlandse Vereniging voor Bouwondernemers. Ik zal dat uiteindelijk ook bij de invoeringswet verwerken. Tussendoor houd ik natuurlijk de Kamer op de hoogte van de vorderingen op dat vlak.

De heer Van Dijk vroeg of het verstandig is om de Aanvullingswet grondeigendom op te nemen in de Omgevingswet. Het is wat mij betreft verstandig om dit op te nemen in de Omgevingswet, omdat je met de Omgevingswet een integraal instrumentarium wilt bieden voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ik acht het dus ook wenselijk dat deze wetten worden geïntegreerd in de Omgevingswet vanwege de samenhang van deze instrumenten, die ook nodig zijn om de doelen van de Omgevingswet te bereiken. Bij de nieuwe onteigeningsprocedure die ik heb aangekondigd, heb ik vanzelfsprekend oog voor zorgvuldigheid. Voor mij is het recht op eigendom ook een van de belangrijkste rechten die we hebben. Je moet daar dus heel zorgvuldig mee omgaan. Ik ben hem nu aan het voorbereiden en de integratie van de wet in de Omgevingswet wordt daar ook geregeld. Uiteindelijk zullen daar ook weer diverse partijen en het parlement bij betrokken worden.

Natuurbestemming, natuurvergunning, instemmingsrecht en leegstand hebben we al besproken. Volgens mij heb ik dan nu ook alle overige vragen beantwoord, en in een zodanig tempo op het laatst dat ik hoop dat iedereen nog weet waar het over gaat.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Toch nog een interruptie op de valreep. Ik heb wel een paar vragen die volgens mij nog niet beantwoord zijn, maar daar kom ik in tweede termijn op terug. De minister sprak over controle door vertegenwoordigende organen bij de programma's. Wat moeten we ons daar nog bij voorstellen als het besluit niet meer via een Statenvoorstel of een raadsvoorstel genomen gaat worden, maar alleen nog maar als mededeling richting raad en Staten gaat? In hoeverre kunnen die vertegenwoordigende organen er dan nog echt invloed op uitoefenen? Is het dan eigenlijk alleen maar controle op afstand, als er een issue in zit waar ze massaal over vallen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Programma- en projectbesluiten worden gewoon vastgesteld door de uitvoerende macht. Dat is dus B en W of GS, afhankelijk van wie dat besluit uiteindelijk neemt. Daarmee is de democratische legitimering geborgd, omdat uiteindelijk de gemeenteraad toeziet op B en W en de Staten toezien op de besluiten van de gedeputeerden. Democratische legitimering is dus geborgd.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Ik vroeg niet om legitimering; ik vroeg om betrokkenheid. Dat vind ik iets anders dan slechts legitimering. Inderdaad, de Staten en de raad controleren GS en B en W, maar bij de echte betrokkenheid bij een dergelijk programma zit wel degelijk een bevoegdheidsverschuiving ten opzichte van de huidige situatie.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik zie dat eigenlijk niet. Als ik bijvoorbeeld kijk naar mijn eigen werk, is er onlangs een Programmatische Aanpak Stikstof gemaakt. Dat deed de staatssecretaris van EZ, maar daar was ik ook intensief bij betrokken. De Kamer wil al vaak meepraten voordat zo'n programmatische aanpak er is. Het is niet zo dat ze aan het eind het programma krijgt en daar dan ja of nee op kan zeggen en alleen de toezichtrol vervult. Heel vaak pakt de Tweede Kamer, maar dat geldt natuurlijk ook voor gemeenteraden of voor staten, de sturende rol aan de voorkant. Ze zegt: ik weet wat u van plan bent, beste minister — of beste gedeputeerde of beste wethouder — maar wij willen toch van tevoren een signaal afgeven. Dat is een beetje hetzelfde als nu: wij leggen de

Omgevingswet hier voor als opmaat naar een invoeringswet. Het is niet voor niets dat zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer zegt dat ze heel graag betrokken wil zijn bij alle tussentijdse stappen, inclusief de AMvB's.

De **voorzitter**:
Tot slot op dit punt, mijnheer Van Hattem.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Sprekend op basis van mijn eigen ervaring merk ik dat Gedeputeerde Staten heel sterk sturen via het sturen van mededelingen in plaats van dat zij Provinciale Staten daar echt bij betrekken. Bij sommige gemeenteraden zal dit ongetwijfeld ook het geval zijn. Zeker als via die programma's een veel breder scala aan onderwerpen in de programma's komt dan nu, heb ik dus toch het gevoel dat die betrokkenheid te wensen kan overlaten.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Ik weet niet waar u uw ervaring opdoet. Ik kan dit ook niet voor alle gemeenten en alle provincies beoordelen. Met deze wet wordt de rol van de democratische organen niet slechter. Zij houden dus bijvoorbeeld nog steeds hun recht om te agenderen. Het mooie in een dualistisch stelsel is dat de gemeenteraad, de Provinciale Staten en de Tweede Kamer bepalen wat er geagendeerd wordt. Ik kom nog uit de oude fase, waarin ik als wethouder bepaalde wat er op de agenda stond. Dan kon ik eindeloos praten en dan mocht de raad aan het eind nog iets zeggen. Dat is nu echt helemaal andersom. Aan die positie wordt dus niet getornd. Zij houden die positie. Of zij daar goed gebruik van maken, is een tweede, maar die strijd moet lokaal of provinciaal worden gevoerd.

De **voorzitter**:
Ik heb begrepen dat mevrouw Meijer een korte schorsing wil. Ik constateer dat de Kamer daarmee instemt.

De vergadering wordt van 21.34 uur tot 21.47 uur geschorst.

De **voorzitter**:
We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer.

☐

De heer **Flierman** (CDA):
Voorzitter. Ik bedank namens mijn fractie in de eerste plaats de minister voor haar uitvoerige beantwoording. Ik wil nog een paar opmerkingen maken in haar richting, maar ik kan toch niet de verleiding weerstaan om ook in te gaan op een enkele opmerking van collega's in dit debat. Ik begreep van de minister min of meer dat de VNG en het IPO ook over onze schouder meekijken. Dat is niet verkeerd, want dan horen zij ook wat hier gezegd wordt.

Ik wil het in de eerste plaats nog even hebben over centraal versus decentraal. Ik vond het debat daarover bij vlagen een klein beetje dubbel. Iedereen is voor meer decentrale afwegingsruimte, althans ik heb niemand horen zeggen dat hij daartegen is. Zo nu en dan leek het er toch op dat collega's die decentrale afwegingsruimte wel graag stevig wil inkaderen, om vervolgens gemeenten of provincies vooral de ruimte te geven om beslissingen te nemen die wel in de door de betrokkene politiek gewenste richting gaan. Dat lijkt mij niet de bedoeling. Als je die decentrale afwegingsruimte wilt geven, dan geldt die voor alles. Als je die gaat inkaderen in de ene richting, dan weet je nooit wanneer een volgende centrale overheid die weer in een andere richting gaat inkaderen. Het gaat nu om de inkadering van stikstofdepositie, de volgende keer gaat het om woningen op het platteland en bij de derde keer gaat het om de vestiging van moskeeën, om nog zottere voorstellen maar niet te noemen.

Wat de CDA-fractie betreft, zouden we dat niet moeten willen. Wij zijn er echt voor dat er ruimte komt voor provincies en gemeenten, gebaseerd op vertrouwen in de intelligentie, de wijsheid, de bestuurlijke overtuiging en de bestuurlijke redelijkheid van de bestuurders en de gekozenen op provinciaal en gemeentelijk niveau. Die ruimte kun je dan bijvoorbeeld ook benutten om wat meer flexibiliteit te krijgen in het aantal en de vormgeving van omgevingsplannen. Er moet ook flexibiliteit zijn om te spelen met omgevingswaarden en daarin een balans te zoeken, om daarmee reëel afwegingsruimte te creëren. Dat is wat ons betreft echt een essentiële verworvenheid van deze wet. Daarom vinden we het ook zo belangrijk dat het bestuursakkoord, waarover we het hebben gehad, niet eenzijdig gewijzigd kan worden. Als er nieuwe omstandigheden zijn waardoor alle partijen zeggen dat er aanpassingen nodig zijn, dan is dat uiteraard prima. Het moet echter wel een fundament blijven onder het hele stelsel. Vandaar dat we het ook belangrijk vinden dat de minister, of haar opvolger, daar op de een of andere manier bij betrokken blijft en erop kan toezien.

Ik heb nog een enkele vraag over het gelijkwaardige beschermingsniveau. Daar heb ik in mijn eerste termijn niet zo veel over gezegd. Ik snap dat de minister zegt: je moet nu die inhoudelijke discussie niet voeren, dat kun je beter op een ander moment doen. Ik vraag mij wel af wanneer dat andere moment dan komt. Kan zij daar nog wat over zeggen? Is voorzien dat er rond een aantal van die thema's de komende tijd — dat zal wel de komende paar jaar zijn — daadwerkelijk een discussie gevoerd gaat worden?

Ik kom op de implementatie en op alles wat daarmee samenhangt. De minister heeft, al ver in haar betoog, in hoog tempo antwoord gegeven op mijn vraag over de overgang van het huidige naar het nieuwe regime. Ik heb de verleiding weerstaan om daar bij interruptie op in te gaan. Wat mij betreft klopte hetgeen zij zei wel in theorie. Ook hierbij blijf ik mij echter afvragen hoe dat in een middelgrote of kleinere gemeente gaat wanneer ambtelijk medewerkers die de transitie van het oude naar het nieuwe stelsel moeten meemaken, te maken krijgen met een omgevingsplan dat wordt geconstrueerd uit bestaande bestemmingsplannen, terwijl zij tegelijkertijd moeten werken aan het nieuwe omgevingsplan dat die integrale visie omvat. Dat is de toets op de uitvoerbaarheid, om het zo maar even te zeggen. Dat lijkt mij voor zo'n kleinere gemeente een enorme klus. Ik vraag mij af of dat gaat lukken en welke ondersteuning daarbij wordt geboden. Ik begrijp dat er nog onderhandeld moet worden over het geld; over de budgetten die daarvoor beschikbaar zijn. Wat mij betreft is dat echt nog een punt dat aandacht behoeft.

Tot slot kom ik op de ICT. Het is mij duidelijk dat ook de minister daar veel aandacht en zorg voor heeft. Ze zegt terecht dat veel politici vinden dat dat iets is wat maar door de organisatie moet worden opgelost. Dit is echt een project van een dusdanige schaal, dat daar ook een bestuurlijke verantwoordelijkheid bij hoort. Die heeft zij ook erkend en onderkend en dat stelt mij gerust. Ik heb gezegd dat ik een terugval naar het minimumniveau — in het jargon "scenario 1" genoemd — niet acceptabel zou vinden. Ik heb gehoord wat de minister daarover zegt. Zij streeft daar bepaald niet naar, maar ze wil het op dit moment ook niet helemaal uitsluiten. Voor ons zou dat wel een "no go" zijn, om het maar even zo te zeggen. Om dat te voorkomen en om ervoor te zorgen dat het allemaal goed gaat werken, is standaardisatie van begrippen en techniek essentieel. Daarover hebben we het al gehad. Begrijp ik het goed wanneer ik zeg dat de minister, om dit af te dwingen, in de invoeringswet de bevoegdheid krijgt om standaarden vast te stellen? Mijn pleidooi was er op gericht dat zij, als het nodig is, die bevoegdheid zo nodig ook eerder verwerft. Bij voorkeur gaat het natuurlijk in goed overleg, dat geef ik onmiddellijk toe, maar er moeten knopen kunnen worden doorgehakt.

De ICT en de hele introductie en overgang van de wet, zijn wat ons betreft belangrijke aspecten bij de beoordeling van de invoeringswet, die we te zijner tijd hier zullen bespreken. Op dit moment zeg ik alvast tegen de minister dat ik mijn fractie zal adviseren om volgende week voor de Omgevingswet te stemmen.

☐

De heer **Van Hattem** (PVV):
Voorzitter. Zoals ik al heb aangekondigd, heeft mijn fractie nog een aantal onbeantwoorde vragen. Het kan zijn dat ik de beantwoording niet heb meegekregen, maar volgens mij is mijn vraag over de ontheffing voor de verplichte milieueffectrapportage niet beantwoord: kan die plicht ook worden uitgesloten voor windparken? Daarbij is mijns inziens immers geen sprake van een groot belang of van noodzakelijkheid. Verder gaat het om de publicatie van besluiten. Op dat punt heb ik gevraagd om een nadere duiding: vindt de bekendmaking plaats bij de publicatie of bij het vaststellen door het college? Ik heb ook gevraagd naar de projecten die net buiten de eigen gemeente vallen, dus net over de gemeentegrens, maar die toch gevolgen hebben voor mensen die net in de gemeente wonen. In hoeverre kan dit aspect worden meegenomen in de Laan van de Leefomgeving?

De PVV is, zoals gezegd, in beginsel positief over deze wet, maar wil dus geen versoepeling op het punt van wat wij "de drie m's" zouden kunnen noemen: molens, migranten en moskeeën. Met betrekking tot de participatie heeft de minister heel duidelijk gesteld dat de burgerparticipatie vooraf zal verbeteren. Zij heeft zelfs gezegd dat partijen hierin niet meer overvallen zullen worden. Betekent dit dat onder deze wet geen azc's meer worden doorgedrukt zonder overleg? Behoren situaties zoals die in Oranje, in Drenthe, dan ook echt tot het verleden?

Het bevoegd gezag komt met deze wet in beginsel bij de burgemeester en de wethouders. Betekent dit dat de artikelen 3.1, sub b en 3.2, sub b van het Besluit omgevingsrecht, op basis waarvan Gedeputeerde Staten of de minister in plaats van de gemeente het bevoegd gezag worden om azc's te kunnen doordrukken, komen te vervallen?

De minister zei zojuist dat het doorgronden van de Omgevingswet complex is. Is er dan ook echt sprake van een vereenvoudiging, ook voor de burger zelf? Of is dit alleen een vereenvoudiging voor de vierde macht? Die term "vierde macht" is overigens afkomstig van de eerder door mij geciteerde heer Crince le Roy.

Wij nemen de motie van mevrouw Meijer nader in beraad. Wij zijn in ieder geval benieuwd hoe alles straks gaat landen in de verschillende AMvB's. Zoals eerder gesteld, zullen wij te zijner tijd onze afweging maken bij de behandeling van de invoeringswet.

De **voorzitter**:
De motie van mevrouw Meijer heb ik nog niet gehoord, maar die krijgen wij vast nog wel te horen, denk ik.

☐

Mevrouw **Meijer** (SP):
Voorzitter. Nu moet ik wel, geloof ik. De heer Van Hattem wil het. In ieder geval bedank ik de minister voor haar uitgebreide beantwoording. Ik denk dat de minister zich vast wel kan voorstellen dat ik nog niet blij ben met de antwoorden over de verkorting van de termijnen. Vooral bij de onomkeerbare besluiten, zoals kap, sloop of het veranderen van een monument vinden wij twee weken echt te kort, want na twee weken is het gewoon gebeurd. Als je dan na drie weken een voorlopige voorziening aanvraagt, ben je dus te laat. Het feit dat er iemand bij de participatie betrokken had kunnen zijn of is geweest, doet daar natuurlijk niets aan af. Dus wil ik toch een motie indienen waarin wij vragen om dit bij de Invoeringswet te repareren en de termijn te verlengen naar vier weken voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten.

De **voorzitter**:
Door de leden Meijer, Vos, Stienen, Teunissen en Bikker wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat rechtzoekende burgers een redelijke termijn nodig hebben om een voorlopige voorziening te vragen bij de rechter om zo te voorkomen dat een vergunning in werking treedt;

overwegende dat dit in het bijzonder geldt voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten, zoals het kappen van bomen, het slopen van bouwwerken of het veranderen van monumenten;

roept de regering op om bij invoeringswet de Omgevingswet zodanig aan te passen dat de termijn van inwerkingtreding voor dergelijke omgevingsvergunningen wordt verlengd tot vier weken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter K (33962).

Mevrouw **Stienen** (D66):
Voorzitter. Wij hebben vandaag gesproken over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Mijn fractie is positief over de Omgevingswet. Wij hopen dat wij in 2018, als de wet in werking treedt, daadwerkelijk een wet zien die kan bijdragen aan groene groei in Nederland, zowel nu als later.

Ik dank de minister voor de antwoorden op onze vragen over participatie bij deze wet. Wij zijn erg benieuwd hoe de minister dit gaat doen in de Nationale Omgevingsvisie. Als de minister op dezelfde wijze als zij samen met haar ambtenaren en allerlei maatschappelijke organisaties het participatieproces heeft begeleid, ook in de cocreatie van de Nationale Omgevingsvisie gaat, kunnen wij mevrouw Jorritsma alleen maar gelijk geven in die zin dat dat voorbeeld hopelijk velen doet volgen.

Mijn fractie is gerustgesteld door de opmerkingen die de minister heeft gemaakt en de antwoorden die zij heeft gegeven over het gevaar van een cumulatie als er geen goede omgevingswaarden op lokaal niveau worden vastgesteld. Wij zijn tevens blij met een mee-tweetende medewerker van VNO-NCW die ons op Twitter verzekert dat deze wet veel kansen biedt voor duurzame bedrijvigheid. Toch hoor ik graag wat de minister daar zelf over te zeggen heeft, want dat heb ik nog gemist in haar beantwoording.

Tot slot. Mijn fractie blijft nog even hangen op de vraag wat de minister nou precies gaat doen aan het handen en voeten geven aan de manier waarop de regering aankijkt tegen bijvoorbeeld de klimaatdoelen, klimaatverandering en biodiversiteit, dus tegen de mondiale uitdagingen, en dan niet zozeer richting onze buurlanden, maar meer vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Wij zijn in dit verband ook benieuwd hoe de co-creatie met bijvoorbeeld milieuorganisaties en het bedrijfsleven in het opstellen van de Nationale Omgevingsvisie gaat plaatsvinden. Mijn fractie wil daarvoor graag een motie indienen.

De **voorzitter**:
Door de leden Stienen, Backer, Teunissen, Meijer, Bikker en Vos wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de kwaliteit van de leefomgeving en de bescherming daarvan zich niet door grenzen laten bepalen;

overwegende dat er bij de implementatie van de Omgevingswet ruime aandacht dient te zijn voor zowel grensoverschrijdende aspecten van de inrichting van de fysieke leefomgeving als mondiale opgaven zoals het tegengaan van klimaatverandering (in relatie tot het klimaatakkoord gesloten te Parijs 2015), behoud van biodiversiteit en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen;

verzoekt de regering, bij het opstellen van de Nationale Omgevingsvisie uiteen te zetten hoe de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van bovengenoemde doelen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter L (33962).

Mevrouw **Teunissen** (PvdD):
Voorzitter. Ik dank de minister voor haar uitgebreide antwoorden. Over de mate van inhoud blijft mijn fractie het echter oneens met haar. Na deze lege wet spreken we straks over een overvolle invoeringswet en een karrenvracht aan AMvB's. Je hoeft geen helderziende te zijn om te zien dat die straks met stoom en kokend water door dit huis gejaagd zullen worden. Dat zijn uitersten die wat mijn fractie betreft niet zouden moeten passeren. Meer dan eens zijn hier de bezwaren tegen het regeren bij AMvB aan de orde gesteld, maar de regering lijkt er niet ontvankelijk voor, evenmin als de mogelijke toekomstige coalitiepartners, die ook in milde afwachting kijken naar de kaderwet en wat die in een later stadium kan brengen. Dit is een wet waar elke toekomstige coalitie nog alle kanten mee uit kan. Eigenlijk is het verontrustend dat een van de grootste wetgevingsoperaties uit de Nederlandse geschiedenis hier zo soepeltjes, bij gebrek aan inhoud, gemakkelijk door de Kamer geloodst wordt.

De minister spreekt geruststellende woorden: bezwaar- en beroepmogelijkheden zijn niet aan wezenlijke veranderingen onderhevig; het is een groeimodel waar we samen wel uit zullen komen en er zijn voor- en nahangprocedures, alsof het kabinet die zelf verzonnen zou hebben, hetgeen natuurlijk niet het geval is. Het kabinet had het liever zonder gedaan. Belangrijke normen horen wat de Partij voor de Dieren betreft in de wet te worden vastgelegd. De collega's Bikker en Vos hebben daar ook voor gepleit, maar de meerderheid van deze Kamer lijkt zich neer te leggen bij de gedachte dat deze grote wetgevingsoperatie ook zonder intensieve parlementaire invloed kan. "Decentraal, tenzij" betekent de facto het over de schutting gooien van bevoegdheden naar lagere overheden, zonder extra middelen. Nu is het al zo dat lokale overheden zich verschuilen achter achtergrondwaarden, waarmee ze zelf niet handelend hoeven op te treden. De gemeente Den Haag zegt bijvoorbeeld weinig te kunnen doen aan het terugdringen van fijnstof, omdat de achtergrondconcentratie van onder andere Rotterdam en de snelwegen in de directe omgeving buiten de invloedsfeer van de gemeente liggen en niet te compenseren zijn. Samenwerking voor luchtkwaliteit tussen gemeenten is natuurlijk een goed streven, maar indien het misgaat is er een nationaal wettelijk vangnet nodig. Dat geldt ook voor andere normen.

Concluderend, de Partij voor de Dieren vreest dat deze wetgevingsoperatie beschermingsniveaus van belangrijke kwetsbare waarden degradeert tot het minimum en buiten de directe invloedsfeer van het parlement brengt. Wij betreuren dat zeer.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Voorzitter. Ik dank de minister voor haar antwoord. Ze straalt in alle opzichten een stuk enthousiasme uit. Ze straalt ook uit dat ze de vaart erin wil houden. Daarvoor mijn

compliment. In eerste termijn wees mevrouw Jorritsma op de schitterende groene treinreis die zij naar Den Haag maakt. Ik deel dat genoegen met haar, zij het vanuit een andere woonplaats, maar via de snelweg is dat eerlijk gezegd een ander verhaal. Het is net welke route je rijdt. Zij roept nu dat mijn route ook door het groene hart gaat, maar dat gaat van haar spreektijd af. Mijn route toont in ieder geval aan dat er ook nog wel wat te verbeteren is. Qua inhoud van deze wet hangt er veel af van hoe de invoeringswet en de AMvB's er uit gaan zien. Eerlijk gezegd hangt daar bijna te veel vanaf. De minister wenst alle normen in de AMvB, omdat het onderscheid lastig is en vanwege de snelheid. Dat pleidooi stelt niet gerust. Ik sloeg er de Aanwijzingen voor de regelgeving nog even op na en die zijn toch helder. Over wetgeving staat er: veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen moeten behoren. Ik constateer dat in het leefomgevingsrecht alle duurzame normen richting AMvB gaan en ik vind het nog steeds lastig te rijmen met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik heb als voorbeeld de waterveiligheid genomen. Nu hoop ik toch echt dat de minister bij het invoegen van de Waterwet nog eens wil reflecteren hoe ze dit element weegt. Ze hoeft nu geen harde uitspraken te doen, maar die reflectie vraag ik haar wel. Ik vind dat dat basisbeschermingsniveau, zo'n duurzame norm, in een wet hoort. Om dijkvakken in een AMvB te regelen vind ik prima. Nu lijkt het alsof de wet een hindermacht is, maar dat zal toch niet de blik van dit kabinet zijn? Ik neem juist aan dat een betrokken parlement er ook begrip voor heeft dat niet alles valt in te vullen.

Ten aanzien van de participatie heb ik de minister horen toezeggen dat zij een handreiking zal maken om de participatie te bevorderen en dat ze dit tevens zal monitoren. Ik vraag haar om een kleine aanvulling op die toezegging, namelijk dat ze ook bij de invoeringswet inzicht geeft hoe de vorderingen zijn.

Ik kom op de rechtsbescherming. Ik dank de minister voor haar uitleg dat het door een bestuursorgaan uitsluiten van de schorsende werking van een voorlopige voorziening, artikel 16.79, lid 3, slechts spaarzaam gebruikt kan worden en dat dit net als artikel 6.2 van de Wabo eenzelfde uitleg zal krijgen, ook bij de rechter. Heb ik goed begrepen dat de toetsing van de rechter hetzelfde zal zijn, op dezelfde specifieke normen? Ik hoor graag een bevestiging.

Wat betreft de verhoudingen tussen de overheden overtuigt het antwoord van de minister nog niet ten aanzien van de vermindering van de plancapaciteit. Het projectbesluit van de provincie dat ziet op realisatie kan wel en het projectbesluit dat ziet op vermindering kan niet. Ik zie niet in waarom bij het een wel het bovengemeentelijk belang prevaleert en bij het ander niet. Op welke schaal kan reductie van overcapaciteit nu het beste plaatsvinden? Ik denk dat de minister denkt vanuit de goede wil van gemeenten. Ik waardeer dat. Ook ik hou van het subsidiariteitsbeginsel, maar vrees dat dit net te optimistisch is, simpelweg omdat het schrappen voor veel gemeenten lastig blijkt, alleen al vanwege de grondexploitaties en de planningen. Laten we niet welles-nietes blijven spelen. Ik doe een kleine handreiking. Is de minister bereid om in de aanloop naar de invoeringswet in overleg te gaan met het IPO om te kijken of met de huidige voorstellen de aanpak van leegstand voldoende effectief is en de Kamer hierover richting de invoeringswet hierover te informeren?

Mevrouw Jorritsma zegt weer iets en pakt mij hiermee spreektijd af. Ik kom tot het einde. Dit is een wet die naar de smaak van de ChristenUnie echt een goede vereenvoudiging is, met als uitgangspunt de burger vooraf meer te betrekken. Dat waarderen wij. Of de wet nu zal bijdragen aan een betere leefomgeving, aan een mooier Nederland, hangt eerlijk gezegd nog wel af van alles wat komen gaat. Nu staat de minister in de traditie van Thorbecke, "wacht op onze daden". Dit verhaal stemt ons positief. We hebben een minister die vaart wil maken, die enthousiast is, vooral op het thema water. De ChristenUnie heeft aangegeven welke onderwerpen zij belangrijk vindt bij die daden. Dat ziet op de rechtsbescherming, dat ziet op de participatie en dat ziet op hoe er omgegaan wordt met de wet. Daar horen de duurzame normen in te staan. Ik zie uit naar het antwoord van de minister en ik zie ook uit naar alle punten ten aanzien van het leefomgevingsrecht waarop zij ook vaart gaat maken.

☐

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Voorzitter. U gaf aanvankelijk het woord aan de heer Verheijen. Een beetje flexibiliteit in de volgorde was niet heel erg geweest.

Ik dank de minister voor haar zeer uitgebreide beantwoording. Zij komt met een aantal mooie idealen, beelden over hoe dit allemaal gaat werken. Ze zei bijvoorbeeld dat we het straks allemaal met elkaar aan de voorkant gaan afwegen. Dan denk ik toch: met elkaar, daar ben ik natuurlijk voor. Maar we moeten wel heel goed regelen hoe we dat dan doen en wie die "met elkaar" zijn. Als je dat zomaar overlaat aan de maatschappelijke krachten, dan weten we nu al dat een aantal sterkere partijen daar meer in gaan bepalen dan mensen die niet zo makkelijk aan de bak komen waar het gaat om beïnvloeding en besluitvorming. Daarom vinden wij het zo belangrijk dat deze wet wel degelijk een aantal wettelijke kaders heel scherp regelt. De minister zegt dan dat er meer bestuurlijke ruimte komt, maar dat dat binnen duidelijke regels gedaan zal worden. Dat is nou precies het punt waar we in mijn fractie grote vragen bij hebben als we deze wet lezen. Zijn die regels wel zo duidelijk? Een heleboel regels kennen we dus niet, want die komen pas straks in de AMvB's.

De minister zegt dan: de rechtsbescherming en het specifieke punt van de schorsende werking die aangevraagd kan worden bij onomkeerbare besluiten, kunnen prima in die twee weken geregeld worden. Zij zegt dat zij nou eenmaal moet harmoniseren en dat daarom is gekozen voor die twee weken. Eerlijk gezegd heeft zij mijn fractie echt niet kunnen overtuigen. Wij vinden juist dat de huidige Wabo daar heel duidelijk in is. Voor onomkeerbare besluiten moet je gewoon meer tijd regelen, zodat er in ieder geval op z'n minst een schorsende werking kan worden aangevraagd en worden verleend. Ik steun dus van harte de motie die mevrouw Meijer hierover heeft ingediend.

Dan een punt dat voor onze fractie heel zwaar weegt: AMvB of wet. Ik zeg het maar eerlijk: ik werd gewoon boos. Wij hebben hier net — hoe lang is het geleden? — een heel grote Wet natuurbescherming aangenomen. Ik heb aan de minister gevraagd: wat wij daarin met elkaar hebben afgesproken, blijft toch wettelijke geregeld? "Nee, natuurlijk niet", zegt de minister, "dat wordt onderdeel van de Omgevingswet". Dus huppetee, een heleboel dingen die

wij in de wetgeving hebben geregeld, schuift de minister nu eigenlijk in één zinnetje al op voorhand naar de AMvB's toe. Wat doe ik hier dan als wetgevend orgaan, zo vraag ik de minister. Ik ben hierover echt verontwaardigd. Dat is de kern van het probleem dat mijn fractie heeft met dit wetsvoorstel en zeker ook met de manier waarop de minister erover spreekt. Ik proef alleen maar dat zij zegt: het gaat om snelheid en het maakt niets uit of het in een AMvB staat. De minister wil het snel, dus huppetee, daar gaan wij dan.

Mevrouw Bikker gaf zojuist terecht al iets aan wat wij überhaupt hebben afgesproken rond de regelgeving. Ik herhaal wat de Raad van State — toch niet het minste orgaan — hierover zegt: essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheden moeten in de wet. Het voorgestelde wettelijke stelsel moet een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming regelen. Daar twijfelt de Raad van State dus aan. Toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, moeten in de wet, zegt de Raad van State. Ik blijf heel grote principiële bezwaren hebben tegen de wijze waarop de minister dit regelt en de luchtigheid waarmee zij ermee omgaat en zegt dat het allemaal niets uitmaakt. Wij leggen ons daar niet bij neer. Wij zijn het daar absoluut ten principale mee oneens en zullen dat ook blijven. Wanneer straks die AMvB's komen, zullen wij uiteraard onze zeer kritische rol gaan spelen, want dat is nu eenmaal wat ons te doen staat. Maar wij hebben er een buitengewoon groot probleem mee.

De omgevingswaarden komen helaas niet in de wet. Wij vinden dat niet oké, maar zo is het nu eenmaal. Mijn fractie zou dan wel willen dat de omgevingswaarden in iedere geval geregeld gaan worden, zodat wij nu al weten wat er dan wel in die AMvB komt. Wij weten nu dat er in ieder geval nationale normen komen voor lucht, water en veiligheid van de waterkeringen. De minister wil niet zeggen dat er in ieder geval voor CO_2 een omgevingswaarde komt. Ik vind haar verhaal daarover niet sterk. Er moeten allemaal dialogen komen et cetera. Ik zou zeggen: klimaatakkoord, Parijs, de Urgenda-uitspraak; de urgentie is volgens mij glashelder. Wat ons betreft moet dat gewoon gaan gebeuren. Daarnaast is het natuurlijk zo dat een aantal dingen, zoals geluid, nu wel op wettelijk niveau worden geregeld. Ik wijs maar op artikel 11.2 van de Wet milieubeheer. Wat geur betreft: er bestaat een Wet geurhinder en veehouderij. Ik wijs op artikel 3 daarvan. De minister zegt: wij kunnen daar geen omgevingswaarde voor vaststellen. Ik begrijp dat eerlijk gezegd niet; het staat nu gewoon in de wet. ik zou zeggen: stel verplicht dat het straks ook in de onderliggende regelgeving komt, zodat wij in ieder geval weten dat het gelijkwaardige beschermingsniveau daadwerkelijk tot stand komt. Hetzelfde geldt wat ons betreft ook zeker voor natuur. Wat de toetsingskaders betreft: wat op dit moment in artikel 2.1. van de Wabo staat, is gewoon het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning. Dat is dus geregeld. In de Flora- en faunawet zijn de verboden waar een ontheffing voor nodig is, geregeld. Allemaal op wettelijk niveau.

Wat de onlosmakelijke samenhang betreft: die is niet voor niets nu in de Wabo geregeld. Ik ben niet overtuigd door de minister op dit punt en zou haar ontzettend graag aan haar toezeggingen willen houden, op zijn minst de toezegging dat er in ieder geval een gelijkwaardig beschermingsniveau gaat komen.

Ik dien twee moties in, om te regelen dat wij meer garanties krijgen dat de uitvoeringsregelgeving een aantal voor ons cruciale dingen gaat regelen, waar het gaat om een aantal omgevingswaarden en ook waar het gaat om het beschermingsniveau dat op peil moet komen.

Het mag duidelijk zijn dat mijn fractie buitengewoon grote twijfels heeft of zij met dit wetsvoorstel kan instemmen, maar wij wachten uiteraard graag de laatste antwoorden van de minister af.

De **voorzitter**:
Door de leden Vos, Strik, Stienen, Lintmeijer, Bikker, Ganzevoort, Meijer en Teunissen wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat regels over het verlenen en weigeren van omgevingsvergunningen (beoordelingsregels) niet langer op wettelijk niveau zullen zijn geregeld;

van mening dat deze regels van groot belang zijn voor de wijze waarop besluiten over vergunningplichtige activiteiten in de fysieke leefomgeving worden genomen en dus voor het beschermingsniveau dat ten minste moet worden gehandhaafd;

verzoekt de regering, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in de uitvoeringsregelgeving zo veel mogelijk ongewijzigd over te nemen uit de huidige wet- en regelgeving en ervoor te zorgen dat eventuele herformulering niet tot verslechtering van het beschermingsniveau leidt,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter M (33962).

De **voorzitter**:
Door de leden Vos, Strik, Stienen, Lintmeijer, Meijer, Bikker, Ganzevoort en Teunissen wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de regering maar een beperkt aantal omgevingswaarden op nationaal niveau wil vaststellen;

overwegende dat het aan decentrale overheden wordt overgelaten om aanvullende omgevingswaarden of regels ten aanzien van andere aspecten te stellen;

overwegende dat zonder nadere regels of normen niet gegarandeerd kan worden dat de kwaliteit van de leefomgeving ten minste behouden blijft;

verzoekt de regering, instructieregels als vangnet op te nemen in de uitvoeringsregels, zodat decentrale overheden in ieder geval regels moeten stellen op het gebied van geluid, geur, landschappelijke waarden en natuur,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter N (33962).

☐

De heer **Verheijen** (PvdA):
Voorzitter. Ik meen dat mevrouw Vos meer dan twintig jaar actief is op het gebied van het milieubeleid. Dat geldt ook een beetje voor mij. Als je kijkt naar die periode van meer dan twintig jaar, dan zie je dat elke verandering van de wetgeving gepaard ging met een discussie over de inschatting van risico's en kansen. Ik herinner mij nog de stad-en-milieubenadering in de jaren negentig, waarbij ook werd gedacht dat er van alles mogelijk werd. Uiteindelijk heeft dat geleid tot een heel acceptabele begeleiding van experimenten en de derde stap, om te bepalen of je wel of niet aan de norm zou kunnen voldoen. Ik herinner mij ook het gebiedsgericht milieubeleid, waarbij verschillende appels en peren met elkaar samen gebracht moesten worden in een integrale aanpak. Dat was ook heel ingewikkeld, maar uiteindelijk wel succesvol. Ik herinner ook aan de codificatie van de Waterwet in 2009, waarbij voor het eerst zes wetten in één keer in elkaar geschoven moesten worden en de waterdeskundigen zeiden: dat kan nooit. Dat is een mooie opstap voor deze Omgevingswet.

Ik wil ook herinneren aan de Crisis- en herstelwet. Ik zal niet zeggen dat die alleen maar schoonheid en positieve resultaten heeft gebracht. Er zijn best wel wat minpunten te noemen, maar over het algemeen heeft die Crisis- en herstelwet vooral meer experimenteer- en leerruimte gecreëerd voor heel veel decentrale overheden, om te bezien of zij het ook op een andere manier zouden kunnen doen. Dat heeft niet tot geweldig spectaculaire resultaten geleid, maar er was toch sprake van een inzet die meer binding, meer participatiemogelijkheden, meer samenhang en meer integratie heeft gebracht dan ik zelf bij de start van de Crisis- en herstelwet had gedacht. Ik denk niet dat de Crisis- en herstelwet de crisis heeft opgelost, maar wel dat deze veel meer experimenteer- en leercapaciteit heeft gebracht voor de overheden zelf.

Zo kijken wij ook naar deze Omgevingswet. Het is een stap, maar een die nu op het goede moment gezet kan worden om te komen tot die volledige integratie in het fysieke leefmilieu. Wij kijken daar op een positieve en misschien ook optimistische manier naar. Ik wil in mijn betoog nog een aantal punten noemen waarvoor ik de aandacht van de minister vraag. Ik denk zeker dat de discussie over de politieke normering, de volgende slag die gemaakt gaat worden na 2018, ons minstens zo zal bezighouden als de discussie over de procesarchitectuur, waar wij nu bij stilstaan. Maar ik ben ervan overtuigd dat die procesarchitectuur vernieuwend is en meer leercapaciteit gaat brengen bij de overheid. Daarmee hebben wij ons ook akkoord verklaard met de structuur die wij nu hebben, van een proceswet met AMvB's die nog gaan komen.

Belangrijk is ook dat de minister zojuist in het debat zei dat de interne regelingen bij de overheden zelf, de verhouding tussen de dagelijkse besturen en de raden, de staten en de waterschapsbesturen, intact moeten blijven. Zij moeten hun eigen wijze van omgang en legitimiteit bepalen.

Ook belangrijk was dat de minister zei dat de interbestuurlijke afstemming met deze wet tot meer bestuurskracht, tot meer slagvaardigheid kan leiden. Ik noemde een voorbeeld van de pyrazoollozingen op de Maas, maar ik wil niet op de casuïstiek van dat incident ingaan. Uit de woorden van de minister spreekt wel dat zij ook vindt dat de rijksoverheid daarbij een betrokkenheid heeft, waardoor een aanpak voor de duurzame veiligstelling van ook de drinkwaterbronnen in de Maas verbetering kan krijgen en het niet aan een enkel bevoegd gezag overgelaten wordt om normen te stellen voor een nieuwe stof. Ik hoorde dat ook in haar uitleg van de toepassing van de EU-beginselen. Als ik het goed begrijp, leggen die mede via de rijksinstructieregel de basis voor de motivatie bij de lagere overheden voor het afwegingskader. Dat betekent in mijn ogen dat het plan van aanpak van de circulaire economie, dat nu ook vanuit de Europese Unie komt en gaat over heel veel hergebruik van afvalstromen en grondstoffen, zo dadelijk via de instructieregel doorwerkt bij de lagere overheden, zodat daar het maximaal mogelijke hergebruikspercentage wordt gehaald. Dat moet de conclusie uit het betoog van de minister zijn.

Als we tegelijkertijd kijken naar wat er nog geregeld moet worden, zien we dat er met name aan de kostenkant op zijn minst vier grote posten zitten: de ICT-kosten, de implementatiekosten, de handhavings- en toezichtskosten en de inspraak- en participatiekosten. Die vier kostenposten heb ik in het debat gehoord. Er loopt een ICT-project, maar het lijkt mij niet verstandig daarin te interveniëren. Dat is de verantwoordelijkheid die de minister met de koepelorganisaties moet oppakken en oplossen. Dan zijn er de implementatiekosten en de handhavingskosten, bijvoorbeeld als het gaat om het loslaten van het onlosmakelijke samenhangleerstuk, en ten slotte de inspraak- en participatiekosten. Over die laatste heeft de minister gezegd: ja, dat kost geld en ik wil het niet dwingend opleggen. Dat klopt, maar dat betekent niet dat je er met een handreiking bent. Je zult dus toch in overleg met de koepelorganisaties afspraken moeten maken, weliswaar vormvrij waar gewenst, nodig en mogelijk.

Ook moeten er min of meer afspraken komen over de bescherming van de positie van de burger in de zin van de manier waarop hij of zij inspraak kan hebben en zijn of haar behoefte aan participatie kan worden ondersteund. Die afspraken hoeven we niet vandaag te maken, maar wel bij de invoeringswet, zodat we weten dat alle overheden meedoen en dus ook bereid zijn om kosten te maken voor de ondersteuning van de kracht van de burger als het gaat om zijn wens om deel te nemen of niet deel te nemen, dus afzijdig te blijven, terwijl hij wel wil reageren op een moment dat hij denkt dat het echt nuttig en nodig kan zijn. Ik hoor in dat verband graag de toezegging van de minister dat zij dit inbrengt in het bestuurlijke overleg met de andere overheden.

☐

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD):
Voorzitter. Ten aanzien van participatie heeft de minister veel gezegd, terecht, want dat is ook wel een beetje de kern van de veranderingen in de gehele systematiek. Ik miste eigenlijk maar een ding, namelijk dat het niet alleen cultuurverandering is en ook niet alleen het naar voren halen van

het proces. Ik denk zelf dat het te maken heeft met het niveau waarop mensen hun werk aan het doen zijn. Ik denk dat veel van onze ambtelijke medewerkers tot nu toe heel erg bezig zijn geweest met het hanteren van regels. Dat is makkelijk, fijn, zeker en veilig, maar alle ambtenaren moeten boven de materie kunnen hangen, willen zij het later goed doen. Dat geldt ook voor bestuurders, raadsleden en volksvertegenwoordigers. De wet vraagt namelijk veel meer om het totaal te overzien en om daarin eigen keuzes te maken. Ik ben blij dat de minister heeft gezegd dat dat buitengewoon belangrijk is. Natuurlijk zal een rechter toetsen of het goed gedaan is. Dat wordt later de proof of the pudding. Hij zal toetsen of gemeenten of een initiatiefnemer daaraan voldoende aandacht heeft geschonken. Ik mag hopen dat er niet te veel naar de rechter gelopen wordt, maar dat er juist dankzij het feit dat het voortraject goed doorlopen is, snel duidelijkheid ontstaat.

Ik zie in de motie-Meijer alleen maar een verlenging van procedures. Ik ben benieuwd hoe de minister daar tegenaan kijkt. Het zou aardig zijn om ook voor verkorting te kiezen als je dan toch voor verlenging kiest. Dan kunnen we twee normen in de wet opnemen en misschien nog enige winst boeken. Dat hoor ik later wel.

Over de kosten heeft de minister al iets gezegd. Ik neem aan dat artikel 2 gewoon van toepassing is. Ik weet nog niet helemaal zeker of ik het met de heer Verheijen eens ben dat we voor de participatiekant extra financiën beschikbaar moeten stellen. Ik denk dat er voor de implementatie, voor ICT-voorzieningen en noem maar op middelen nodig zijn, maar eigenlijk vind ik dat participatie nu ook al onderdeel moet zijn van het normale proces. Dat is zij ook, vaak te laat. Meestal kost het dan overigens meer moeite om het voor elkaar te krijgen, dus ik weet niet zeker of op dat vlak de hoeveelheid kosten zo zal stijgen vergeleken met de huidige situatie. Sterker nog, ik denk dat je wat je aan de voorkant meer doet, op een later moment in het proces bespaart.

Ik kom op de verhouding tussen de overheidsorganen. Ik ben blij met de opmerking die de minister daarover heeft gemaakt, ook tegen mevrouw Bikker. Ik denk dat het juist goed geregeld wordt in tegenstelling tot hoe het nu gaat. Overigens zou de provincie Utrecht eens moeten gaan kijken naar hoe de provincie Noord-Holland of, beter gezegd, de noordvleugel behalve Utrecht het heeft geregeld. Daar hebben ze het namelijk heel netjes gedaan. Gemeenten hebben gezamenlijk afspraken gemaakt in aanwezigheid van de provincie. Daar is niets op tegen. De regio zelf heeft het uiteindelijk gewoon gedaan. Dat is in mijn ogen de beste oplossing. De minister zei dat een provincie iets nog altijd via een instructieregel kan tegenhouden, maar dat zij niet ging bepalen wat er dan wel moest gebeuren. Het rare is dat dit nu wel mogelijk is.

In het kader van de flexibiliteit merk ik op dat wij nieuwsgierig zijn. Het lijkt mij volstrekt logisch dat er voor geluid en geur bandbreedtes ontstaan. Ik ben heel nieuwsgierig naar de uitkomsten van de gedachten over bodem en natuur. Ik ben heel nieuwsgierig hoe dat er straks uitziet. Nu vel ik daarover nog geen oordeel.

ICT blijft een lastig onderwerp. Ik merk dat de minister ook met spanning kijkt naar hoe dat gaat en of we het voor elkaar krijgen. Ik ben ervan overtuigd dat de hele wet alleen maar ingevoerd kan worden met een goed systeem van ICT-voorzieningen. Als dat niet werkt, wordt het veel te complex. Dan snappen burgers inderdaad niet meer waar het over gaat.

De **voorzitter**:
Aangezien de minister van Infrastructuur en Milieu niet meteen kan antwoorden, schors ik de vergadering vijf minuten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

☐

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Voorzitter. Ik heb van de diverse leden van de Kamer enkele vragen gekregen en een aantal moties. Ik zal ze behandelen in de volgorde waarin ze zijn ingebracht, dus per fractie.

Het CDA houdt een betoog over een goede verhouding tussen centraal en decentraal. Als je decentraal ruimte geeft, moet je dat ook echt doen; je moet die decentrale bevoegdheid dan volledig vormgeven, aldus de heer Flierman. Ik geef hem daar natuurlijk gelijk in. Dit betekent dat je soms ruimte geeft, bijvoorbeeld een flexibele afwegingsruimte. Het kan echter ook zo zijn dat een gemeente juist strengere eisen gaat stellen, bijvoorbeeld met betrekking tot luchtkwaliteit. Het kan niet zo zijn dat je aan de ene kant ruimte geeft en aan de andere kant zegt dat het niet mag, of juist precies andersom. Als je het doet, moet je het ook goed doen en moet je het vertrouwen. Daarom is het van belang om het bestuursakkoord niet eenzijdig te wijzigen.

Het CDA vraagt naar het gelijkwaardige beschermingsniveau. Gehoord mijn opmerking dat ik nu bij de AMvB's het liefste een neutrale omzetting zou willen doen, vraagt het zich af wanneer de aanpassingen aan het beschermingsniveau dan wel aan de orde komen. Dat kan op diverse momenten zijn. Zo is er weleens discussie in de Tweede Kamer. Als ik bijvoorbeeld zeg dat we voldoen aan alle luchtkwaliteitseisen, zeggen bepaalde partijen daar dat die eisen eigenlijk strenger zouden moeten zijn, gezien het WHO-advies. Dan antwoord ik altijd dat de Tweede Kamer, in dit geval in Europees verband, dan ook moet komen tot die strengere normzetting. Dat doe je niet op het moment dat je de AMvB's als systeem behandelt, zou mijn voorkeur zijn, maar echt op de momenten dat je inhoudelijk de verschillende wetten of onderdelen van de wet aan de orde hebt. Dat zal nog vaak genoeg gebeuren.

Het CDA vraagt ook aandacht voor de transitie van oud naar nieuw, specifiek voor de middelgrote en kleinere gemeentes. Natuurlijk is de transitie een enorme klus, waar wij ook ondersteuning bij zullen bieden. Zeker de kleine gemeenten krijgen specifiek aandacht in het implementatieprogramma van de m.e.r via een regionale aanpak. We zullen dat vraaggestuurd gaan doen. Volgens mij heb ik hiermee de punten van het CDA aan de orde gehad.

De heer **Flierman** (CDA):
Als de minister zo keurig alle punten langsloopt, wil ik zeggen dat ik ook nog een paar opmerkingen heb gemaakt over de ICT. Als zij nog een keer zegt dat zij het met mij eens is, is het mij natuurlijk dierbaar.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
In het kader van het late tijdstip had ik bedacht dat ik alles waarop we elkaar kunnen vinden niet nog een keer ga herhalen, maar alleen die punten behandel waarover er een duidelijke vraag aan mij werd gesteld. Maar ik ben het helemaal met de heer Flierman eens dat het een essentiële voorwaarde is om de wet tot volle wasdom te kunnen laten komen. Ik heb hem zelfs al spontaan aangegeven dat de verdere uitvoering van het ICT-project wat mij betreft ook mijn kindje is. Ik zal er bovenop blijven zitten en het in de warme aandacht aanbevelen van mijn opvolgers, voor zover die er komen, opdat het hun volle aandacht heeft.

De PVV-fractie heeft gevraagd naar de verplichte m.e.r. bij windmolens. Kan ik uitsluiten dat artikel 16.44 niet van toepassing is op de plaatsing van windmolens? Ik kan dat uitsluiten. In artikel 16.44 is geregeld dat ontheffing kan worden verleend voor het maken van een milieueffectrapport. Ontheffing kan slechts verleend worden als het onmiddellijk uitvoeren van het project noodzakelijk is vanwege het algemeen belang. Dat is dus echt bedoeld voor heel uitzonderlijke situaties en dus niet voor zoiets als de plaatsing van windmolens.

De heer Van Hattem van de PVV heeft ook gevraagd naar een nadere duiding van de vraag wanneer publicatie van besluiten gerealiseerd is. Publicatie van besluiten is het moment waarop de termijn gaat lopen voor de twee weken waarna de vergunning in werking treedt. Zoals ik al zei in het debat is het de publicatie van besluiten; een binnen die termijn ingediend verzoek om een voorlopige voorziening heeft een automatisch schorsende werking. Maar het gaat dus echt om de publicatie.

Zo meteen kom ik op de motie van de SP.

De PVV heeft gevraagd of betrokkenen inzicht hebben in de omgevingsvergunning van buurgemeenten, onder andere via de Laan van de Leefomgeving. Ja. Er is nu een meldservice en die blijft ook.

De PVV heeft gevraagd om geen versoepeling voor de drie m's en heeft de vraag voorgelegd of er geen azc kan worden doorgedrukt. De drie m's kunnen niet worden doorgedrukt, omdat je participatie hebt bij projectbesluiten. Dat geldt voor elk ander gebruik van een gebouw of van de openbare ruimte ook. We werken aan een bestuurscultuur voor alle besluiten. Het is voor azc's dus niet anders dan wat ik al eerder zei over bijvoorbeeld gevangenissen of politiebureaus. Er is participatie bij projectbesluiten en daarom kan het niet worden doorgedrukt.

De PVV vraagt zich af of de Omgevingswet niet te complex is om te doorgronden. Het is natuurlijk een complex geheel om nu over te praten, omdat we zo veel wetten samenvoegen. De doelstelling van de Omgevingswet is echter een ontzettende vereenvoudiging. Er is sprake van een vereenvoudiging voor alle gebruikers: er komen uniforme begrippen, er zijn duidelijke regels, er is een heldere structuur en er worden digitale voorzieningen gerealiseerd die meer helderheid gaan geven. Burgers en bedrijven zowel als de overheid krijgen met de Omgevingswet wat mij betreft een veel duidelijker stelsel dan de vele sectorale wetten die wij op dit moment kennen. Dat was een belangrijk verbeterdoel voor het gehele stelsel.

Op de motie van de heer Van Hattem, die hij in eerste termijn indiende, heb ik al gereageerd.

Dan kom ik bij de SP. De woordvoerder komt terug op de discussie over de tweewekentermijn en stelt in de motie-Meijer c.s. (letter K) voor om bij de invoeringswet een aanpassing te doen, door de termijn van inwerkingtreding voor omgevingsvergunningen die op onomkeerbare activiteiten betrekking hebben, te verlengen tot vier weken. Ik heb geprobeerd om de Kamer te overtuigen het systeem zoals we dat hadden bedacht, te omarmen. Ik begrijp dat mij dat niet gelukt is. Ik wil mij echter wel het recht voorbehouden om vast te houden aan het verbeterdoel, niet alleen een snellere maar ook een meer inzichtelijke besluitvorming door de procedures te harmoniseren. Dat is de reden dat ik die twee weken had voorgesteld. Daarom ontraad ik ook deze motie. Ik voel echter aan mijn water dat er bredere steun is in deze Kamer voor het voorgestelde. Als de motie wordt aangenomen, zal ik een en ander bij de invoeringswet een plek geven. Dan lijkt het me echter wel belangrijk dat we ook de ruimte nemen om te bekijken of we de andere vergunningen gewoon weer terug kunnen brengen naar de nul weken, zoals ze nu zijn. Mevrouw Jorritsma vroeg hier ook naar. Als je dan toch gaat differentiëren, dus de een gaat verlengen en de ander verkorten, dan zou ik zeggen: als je de ander weer verlengd, kun je misschien ook de een verkorten.

Dan kom ik toe aan de inbreng van D66. De woordvoerder vroeg mij om nog een keer in te gaan op duurzame bedrijvigheid. Mogelijk is mijn antwoord in de drukte niet goed overgekomen. De Omgevingswet stimuleert natuurlijk slimme oplossingen die het milieu minder belasten. Veel van die slimme oplossingen in duurzame initiatieven worden nu tegengehouden doordat de regels vaak inflexibel zijn. Iedereen zegt: we zouden het eigenlijk wel willen, maar het kan niet. Denk bijvoorbeeld aan waterschappen die energievoorzienend willen worden door de warmte uit het schoonmaken van water in te zetten om de buurt te verwarmen. Dat past vaak niet binnen de huidige regelgeving. Straks ontstaat daar meer flexibiliteit in. De flexibiliteit die het bevoegd gezag krijgt in het wetsvoorstel geeft mogelijkheden om voor duurzame initiatieven en duurzaam ondernemen af te wijken van knellende regels. De wet biedt ruimte voor experimenten, maar tegelijkertijd kun je bijvoorbeeld in je omgevingsplan aangeven dat je de gebruiksruimte wilt begrenzen. Duurzame initiatieven zijn natuurlijk vaak gericht op een beperkt beslag op gebruiksruimte, minder gebruiksruimte. Dat kan ook langs die weg worden gestimuleerd. Er zitten meerdere mogelijkheden in de Omgevingswet om duurzame bedrijvigheid te stimuleren.

De motie-Stienen c.s. (letter L) heeft betrekking op de nationale omgevingsvisie en de vraag hoe we kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van allerlei mondiale opgaven, zoals klimaatverandering, biodiversiteit en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen. De kwaliteit van de leefomgeving laat zich niet door grenzen bepalen. Het is dus ook altijd een mondiale opgave. Mij wordt verzocht om in de Nationale Omgevingsvisie uiteen te zetten hoe de Omgevingswet bij dit soort mondiale opgaves kan worden ingezet. Ik zie de motie als ondersteuning van beleid, want het is ook onze doelstelling om bij het maken van de omgevingsvisie ook dit soort thema's, zoals hoe wij omgaan met de energietransitie, energieopgaves en klimaatopgaves, een plek en rol te geven. Vervolgens zet je in de omgevingsvisie wat je

ambities zijn. Daarna kun je met elkaar afspreken op welk niveau die het beste gerealiseerd kunnen worden.

De woordvoerder van de Partij voor de Dieren had het over een lege wet en over AMvB's die er straks door gejast zouden gaan worden in de Tweede Kamer en deze Kamer. Ik vind dit zeker geen lege wet. In deze wet zijn namelijk ook beginselen opgenomen. Er staat ook in wat de doelstelling is, namelijk komen tot verbetering of instandhouding van de leefomgeving. Als mevrouw Teunissen het over AMvB's erdoor jassen heeft, spreekt zij misschien haar collega's aan, maar ik zou dat zelf in ieder geval nooit doen. Ik vind het namelijk heel belangrijk om ze inhoudelijk goed te bespreken. Dit is dus niet het geval.

Verder stelde mevrouw Teunissen dat het kabinet het liever zonder voor- en nahang zou doen, maar ook dat is niet het geval. Ik heb de Raad van State gevraagd hoe zij aankijkt tegen de wijze waarop wij het nu hebben opgezet, met een wet, AMvB's en een invoeringswet. De Raad van State heeft gezegd dat het mooi zou zijn als wij alle normen nu al in de wet konden opnemen, maar begreep ook heel goed dat dit nu nog niet mogelijk was. Daarom vond de Raad het heel goed dat wij een traject hebben gemaakt met aan het eind een invoeringswet, waarin wij het totaal kunnen overzien nadat wij de AMvB's behandeld hebben. De Raad heeft ons uiteindelijk dus gesteund in onze aanpak. Wij hebben ook niet niets gedaan met het advies van de Raad van State. Wij zijn er op diverse plekken actief mee omgegaan. Wij hebben in het wetsvoorstel meer sturing opgenomen door begrenzing van de delegatiegrondslagen. Wij hebben een regeling van taken op wetsniveau vormgegeven. Ik noem ook het inkaderen van bevoegdheden en het voorhangen van AMvB's. Ook hebben wij de toezegging gedaan om de invoeringswet en de AMvB's gelijktijdig voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

Mevrouw Bikker heeft namens de ChristenUnie-fractie nog een keer aandacht gevraagd voor de waternorm. Zij vraagt mij om in ieder geval bij het invoegen van de Waterwet te reflecteren op de manier waarop wij dit aspect wegen. Ik zal dat doen. Ik probeer de normen overigens niet alleen maar vanwege de snelheid in de AMvB's op te nemen; het is ook vanwege de inzichtelijkheid en de integrale afweging. Ik zie de wet dus niet als hindermacht, maar ik zie de AMvB juist als slim instrument. Ik zal hier bij het invoegen van de Waterwet zeker op reflecteren, zoals gevraagd is.

Mevrouw Bikker vraagt mij niet alleen om een handreiking voor participatie, maar verzoekt mij ook om bij de behandeling van de invoeringswet aan te geven wat de stand van zaken is. Dat zal ik zeker doen. Ik zal daar zeker inzicht in geven. Niet alleen dan, maar ook tussentijds bij het monitoren geven wij al inzicht in de vorderingen op het gebied van participatie.

Mevrouw Bikker vraagt verder of de rechterlijke toetsing zoals die in de Wabo zat, in de Omgevingswet op dezelfde manier wordt vormgegeven. Ik kan dat bevestigen. De rechter zal zo meteen hetzelfde toetsingscriterium hanteren.

Mevrouw Bikker vraagt ook aandacht voor het leegstandsinstrument. Zij vindt dat uit de discussie die wij onderling gehad hebben, nog niet overtuigend genoeg blijkt dat het instrument ook gaat werken. Ik geloof daar zelf wel in. Mevrouw Bikker vraagt mij om in ieder geval op termijn met het IPO te bekijken of het huidige instrumentarium voldoende is. Dat lijkt mij een prima afspraak. Ik zit sowieso regelmatig met de koepels om tafel om te bekijken wat er in de praktijk werkt en wat niet.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):
Zou de minister de Kamer daarover voor de invoeringswet kunnen berichten?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:
Dat kan zeker.

De fractie van GroenLinks is verontwaardigd over het feit dat de Natuurwet uiteindelijk wordt opgenomen in de Omgevingswet en dat delen van de Natuurwet in de AMvB een plek gaan krijgen. Het inbouwen van de Wet natuurbescherming gebeurt via een formele wet; dat is de aanpassingswet natuur. Het parlement is daar als medewetgever volledig bij betrokken. De Kamer ziet dus altijd wat van de nu sectorale wet via de Aanpassingswet natuur uiteindelijk terechtkomt in de Omgevingswet. We voeren daarover een zorgvuldig debat. Het is niet zo dat nu hier het debat is gevoerd en straks niet meer duidelijk is wat daarvan al dan niet is meegenomen in de Omgevingswet. Het is echter ook altijd wel duidelijk geweest — ik weet dat in elk geval van de Tweede Kamer; bij de behandeling van de Omgevingswet is mij steeds nadrukkelijk gevraagd of de Natuurwet zodanig zou worden vormgegeven dat die een-op-een in het systeem van de Omgevingswet zou passen — dat de normen daarvan een plek in de AMvB's zouden krijgen. Maar goed, de Kamer is er straks weer een-op-een bij betrokken als de Aanpassingswet natuur wordt gerealiseerd.

Er is een aantal punten aan de orde gesteld over de Raad van State maar daarop heb ik net al in reactie op het betoog van de Partij voor de Dieren gereageerd.

Mevrouw Vos vraagt om het regelen van de omgevingswaarden, zeker de waarden die al geformuleerd zijn op wetsniveau, zoals geluid en dergelijke. Mevrouw Vos heeft daarover ook een motie ingediend, dus laat ik daar dan maar meteen op reageren. In die motie, met letter N, wordt de regering verzocht om instructieregels als vangnet op te nemen in de uitvoeringsregels zodat decentrale overheden in ieder geval regels moeten stellen op het gebied van geluid, geur, landschappelijke waarden en natuur. In het BKL komen hierover instructieregels te staan. Dat is ook altijd mijn bedoeling geweest. Zulke instructieregels zijn er nu ook al. Wat dat betreft zie ik de motie als een ondersteuning van beleid. Ik maak daar één specifieke opmerking bij. Mevrouw Vos heeft het over "landschappelijke waarden". Voor landschap geldt dat alleen voor wat betreft het werelderfgoed. Dat is ook het enige wat op dit moment is vastgelegd. Met die kanttekening zie ik de motie als ondersteuning van beleid.

Mevrouw Vos heeft namens GroenLinks nog een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in de uitvoeringsregelgeving zo veel mogelijk ongewijzigd over te nemen uit de huidige wet- en regelgeving en ervoor te zorgen dat eventuele herformulering niet tot verslechtering van het beschermingsniveau leidt. "Zo veel mogelijk" kan, maar ik heb wel enige ruimte nodig voor harmonisatie en betere

toegankelijkheid. Ik heb eerder al verteld dat het beschermingsniveau in algemene zin goed is, maar dat er op deelonderwerpen weleens net een andere keuze gemaakt kan worden. Als die ruimte er is, zie ik deze motie ook als ondersteuning van beleid.

Mevrouw Vos maakte nog één opmerking over een punt dat ik kennelijk niet helder heb gemaakt. Ik krijg in elk geval een ambtelijke correctie op wat ik eerder heb gezegd over de Commissie m.e.r. naar aanleiding van een vraag van mevrouw Vos. Die vraag was of de burger kan vragen om een onafhankelijke kwaliteitscheck op een plan- of project-m.e.r. Het antwoord daarop is dat de burger altijd kan vragen om een advies van de Commissie m.e.r., maar dat het bevoegd gezag beslist of dat nodig is.

De heer Verheijen van de PvdA heeft een heleboel dingen gezegd waarmee ik het verder ook wel eens was. Ik zal die dus niet allemaal herhalen. Hij heeft mij nog wel specifiek gevraagd om te bekijken hoe het straks zit met de participatie, de representativiteit en de ondersteuning van de individuele burger in de participatie. Gelukkig gaf hij mij ook mee dat vormvrij nu aan de orde moest zijn. Zijn vraag was wel of ik met de koepels in overleg wilde gaan over de vraag hoe dat in de toekomst zo goed mogelijk vorm kan krijgen. Ik doe dat natuurlijk graag. Ik zal het participatieproces bespreekbaar maken in het overleg met de medeoverheden.

De participatiekosten maken onderdeel uit van de wet- en regelgeving en maken daarmee gewoon onderdeel uit van de financiële afspraken die gemaakt worden.

Op de andere punten van de heer Verheijen hadden wij elkaar al gevonden.

De VVD zegt dat het niet alleen een cultuurverandering bij de besturen is, maar ook ambtelijk. Dat is het mooie van een Omgevingswet: je kijkt niet naar wat er niet meer mag, maar naar hoe je dingen mogelijk mag maken. In plaats van zaken onmogelijk te maken, maak je dus dingen mogelijk. Dat vergt natuurlijk ook een andere blik op de wereld. Dat geldt overigens niet alleen voor deze Omgevingswet. Als ik naar mijn eigen organisatie kijk, is dat natuurlijk een discussie die je heel vaak voert: kijk je naar beperkingen, of kijk je naar de mogelijkheden om iets toch te regelen?

Wat betreft de kosten is natuurlijk artikel 2 van toepassing. We hebben ook onderzoek naar artikel 2 laten doen. De manier waarop we de verdeling gaan regelen, zullen we uiteindelijk vastleggen in een overeenkomst tussen de koepels en het Rijk.

Ook de VVD heeft aandacht gevraagd voor ICT en de problemen die rond ICT kunnen spelen. Ook daarover zeg ik toe dat dit mijn grootste aandacht heeft in de komende periode. De AMvB's komen er nu aan. De invoeringswet vergt ook veel aandacht. In de tussentijd is er een parallel proces waarin we echt heel goed aan het kijken zijn hoe we dit zo goed mogelijk vorm kunnen geven.

Volgens mij heb ik daarmee antwoord gegeven op de vragen die nog gesteld zijn en op de moties die ingediend zijn. Ik ben blij dat ik in ieder geval brede steun in de Kamer proef, al houden sommigen tot het laatst de spanning erin over wat hun precieze stem zal zijn.

Het is een heel bijzonder proces geweest, ook voor mijzelf als minister. Ik heb in de afgelopen jaren best wat wetgevingsprocessen gezien. Zo intensief samenwerken, met zoveel partijen, om een wet te realiseren waarmee er heel veel verandert en waarin ondanks alle veranderingen uiteindelijk duidelijkheid, verheldering, eenvoud en verbetering de belangrijkste onderdelen zijn, in plaats van extra dingen reguleren; dat vond ik toch wel heel plezierig om aan mee te kunnen werken. Ik zei aan het begin al: dank aan iedereen die hieraan gewerkt heeft. Dat wil ik aan het einde nog eens zeggen. Dit is namelijk voorlopig waarschijnlijk de laatste keer dat ik hier plenair over spreek.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor, volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel en de ingediende moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.